

Estudios Políticos (no. 33 jul-dic 2008)	Título
IEP, Instituto de Estudios Políticos - Compilador/a o Editor/a UDEA, Universidad de Antioquía - Compilador/a o Editor/a	Autor(es)
Medellín	Lugar
Instituto de Estudios Políticos IEP-UDEA	Editorial/Editor
2008	Fecha
	Colección
Gobernanza; Política cultural; Ciencia política; Conflicto armado urbano; Participación ciudadana; Políticas públicas; Violencia; DDR-Desmovilización, Desarme y Reinserción; Medellín; Colombia;	Temas
Revista	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/iep-udea/20100622031542/RevistaCompleta33.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/iep-udea/20100622031542/RevistaCompleta33.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

**<http://biblioteca.clacso.edu.ar>**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

**[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)**



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



**estudios políticos**



# estudios políticos

---

**Nº 33**

Julio - Diciembre 2008

ISSN 0121-5167

Esta publicación está respaldada financieramente  
por el “Fondo de apoyo a revistas indexadas” de la  
Vicerrectoría de Investigación,  
Universidad de Antioquia

**Instituto de Estudios Políticos  
Universidad de Antioquia**



UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA

## Universidad de Antioquia

Rector: Alberto Uribe Correa

### Instituto de Estudios Políticos

Director: Fabio Humberto Giraldo J.

---

## estudios políticos

---

### Diseño

TIPO TIP Artes Gráficas  
Carolina Roldán Lopera

### Diagramación e impresión

L. Vieco e Hijos Ltda  
PBX: (574) 255 96 10

### Distribución

Siglo del Hombre Editores  
info@siglodelhombre.com

### Suscripciones y Canje

Instituto de Estudios Políticos  
Universidad de Antioquia  
Bloque 14-209 / Medellín,  
Colombia  
Teléfono (574) 219 56 90  
Fax (574) 219 59 60  
revistaepoliticos@udea.edu.co  
<http://iep/revista/index.html>

**Estudios Políticos se encuentra en los siguientes servicios de indexación y resumen:** Índice Nacional de Publicaciones Seriadas Científicas y Tecnológicas, Colciencias. International Bibliography of the Social Sciences, IBSS. Sociological Abstracts, Soc-Abs. Current Legal Sociology. Ulrich's International Directory. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CLASE. **Estudios Políticos** está asociada a la Federación Iberoamericana de Revistas Culturales, FIRC. El Instituto de Estudios Políticos es miembro de la Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO.

**Estudios Políticos** es una publicación semestral del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, dedicada a la difusión de informes finales de investigación, reflexiones teóricas, traducciones, conferencias y reseñas críticas que brinden elementos para la explicación de la problemática política contemporánea en Colombia, América Latina y otras partes del mundo. La Revista publica trabajos de autores nacionales y extranjeros dedicados a la ciencia y al pensamiento políticos, así como artículos elaborados por estudiantes de la Maestría en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos. La opiniones expresadas por los autores no comprometen al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

Se autoriza la fotocopia de artículos y textos para fines de uso académico o interno de las instituciones,

citando la fuente. Para la reproducción total o parcial de la revista con otros fines se debe contar con la autorización explícita del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

**Estudios Políticos** is a semester publication of Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. It's dedicated to diffuse articles that provided some elements of explain the contemporary political problematic in Colombia, Latin America and other countries.

The articles can be: final investigation reports, theoretical reflexions, translations, lectures and critical reviews. The magazine publishes articles authors who work on science and political thought; likewise, it is opened to publish articles written by students of Mastery in Political Science of the Instituto de Estudios Políticos. The content of the articles is the sole responsibility of the author, regardless of any intervention made by the committee.

# Contenido

Estudios Políticos, N° 33, Medellín, Colombia, julio-diciembre de 2008, pp. 1-208, ISSN 0121-5167

---

## **Presentación** **9**

### **Balance del proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada en la ciudad de Medellín** **11-34**

Overview of the Process of Demobilization, Disarmament and Re-integration (DDR) in the Cacique Nutibara and Héroes de Granada Blocks in the city of Medellín

*Manuel Alberto Alonso Espinal*

*Germán Darío Valencia Agudelo*

---

## ■ **Sección temática: Políticas Públicas**

### **Las políticas públicas como paradigmas** **41-65**

Public Policies as Paradigms

*Yves Surel*

*Traducción de Javier Sánchez Segura*

---

### **Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?** **67-91**

Theoretical Perspectives for the Analysis of Public Policies:  
From Scientific Reason to Rhetorical Art?

*André-Noël Roth Deubel*

---

### **La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación** **93-121**

Political Science and Public Policies: Notes for a Historical Reconstruction of their Relationship

*Germán Darío Valencia Agudelo*

*Yohan Alexis Álvarez*

---

**Políticas públicas de cultura: un rasgo de la relación entre miedos y esperanzas, el caso del municipio de Bello, 1997-2007** **123-145**

Public Policies on Culture: Characteristic of the Relationship Between Fears and Hopes, the Case of the Municipality of Bello, 1997-2007

---

*Luis Alfredo Atehortúa Castro*

**La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza** **147-177**

Citizen Participation in Anti-Corruption Public Policies: Responding Governance Logic

---

*Luisa Fernanda Cano Blandón*

**Puesta en escena, silencios y momentos del testimonio. El trabajo de campo en contextos de violencia** **181-208**

Staging, Silences and Moments of Testimony. Fieldwork in Contexts of Violence

---

*Natalia Quiceno Toro*

Entre las más significativas contribuciones de la ciencia política a la construcción de una sociedad democrática, debe tenerse en cuenta la introducción del concepto moderno de las *políticas públicas*, tanto por su capacidad analítica como por sus consecuencias para la administración de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Siendo originalmente un concepto científico que ha servido como herramienta para diseñar, implementar y evaluar planes de acción sobre asuntos públicos, se convirtió rápidamente en una metodología de gobierno que sigue los mismos pasos con criterio de autoevaluación. Es decir, de ser análisis de gobierno pasó a ser planificación racionalizada de gobierno.

Aparentemente, el concepto evoca una herramienta técnica y puede ser redundante porque alude a dos términos de contenido similar: la política y lo público. Pero es mucho más, porque en la maraña confusamente estratégica de la privatización de lo público, que restringía lo político a la administración del aparato estatal, le devuelve a la política su plenitud significativa original según la cual lo público tiene dos sentidos distintos pero inseparables. En el primer sentido, lo público es aquello que es de todos y no es de nadie en especial, como el Estado mismo, las instituciones públicas, los procedimientos jurídicos, el espacio público, los bienes públicos; es, además, el principio fundamental según el cual las acciones de gobierno tienen como finalidad la satisfacción de bienes comunes y la regulación de los privados, sólo en aquellos aspectos en que éstos interfieren con lo público. De suerte que lo público da sentido a la idea de bien común y deja claro que la corrupción política es la privatización de lo público, trátese del Estado o del espacio público.

En el segundo sentido, la política es pública porque una característica consustancial al Estado moderno es la publicidad de sus acciones y de sus decisiones, lo cual trae aparejada una prescripción: en el Estado moderno nada debe hacerse en secreto. La publicidad de los asuntos públicos da pleno contenido a la participación política en las decisiones y deja claro que la corrupción política es el oscurecimiento de lo público propio de gobiernos invisibles, criptogobiernos, subgobiernos o paragobiernos. La manera más expedita de la participación en la política se hace a través de la publicidad que en el sentido político quiere decir visibilidad, transparencia y, fundamentalmente, participación.

En consecuencia con lo dicho, las políticas públicas deben ser diseñadas, construidas y evaluadas en su doble sentido: haciendo total énfasis en el carácter público de lo público y haciéndolo en público. Con ello la democracia adquiere su connotación típicamente participativa: gobierno público de



lo público o gobierno sobre lo público en público. Sin embargo, no hay un desentendimiento de lo privado, como corresponde a las sociedades liberales modernas, pues existe un indisponible o inalienable espacio de libertad individual. La mayor o menor regulación de aquello que de lo privado toca y compromete a lo público y lo interfiere, será siempre el dilema real de los sistemas políticos democráticos que fluctúan entre la libertad y el orden social, la libertad y la justicia, la libertad y la igualdad. Es un dilema que le confiere a la política un talante ineludible de invento diario, contingente, variable y discutible, frente a unos valores fundamentales, que la civilización política ha llegado a considerar como tales y que, en ese sentido, no son sólo referentes ineludibles para la política sino también para el derecho, como es el caso de los Derechos Humanos individuales y sociales. Y en esos fundamentos indisponibles afina el ideal científico, ético y político tanto el análisis basado en políticas públicas, como el gobierno que las asume como método.

Las políticas públicas resultan tener la característica de un eslabón entre la academia y la política. Como muestra de que se enriquece el análisis científico, pero también que se puede hacer más democrático y eficiente el gobierno, la revista *Estudios Políticos* ilustra con algunos importantes artículos incluidos en una sección temática, las posibilidades y los alcances de ese encuentro, generalmente, azaroso entre los científicos y los políticos.

Acompañando la sección temática, la Revista presenta dos artículos muy sugerentes en relación con los problemas que plantea el conflicto en una ciudad como Medellín: el primero, muestra una serie de hipótesis que se deben tener presentes para caracterizar la naturaleza del paramilitarismo en la Ciudad teniendo como base el análisis del proceso conocido como “Desmovilización, desarme y reinserción” (DDR), que tuvo lugar a partir del año 2003. En el análisis de un proceso tan delicado y contingente como éste, el artículo muestra las consecuencias de las formas de negociación entre el Estado y estos grupos que resultan ser prescripciones para valorar otros procesos que, seguramente, se darán en el futuro. El segundo artículo es una reflexión muy importante para la investigación científica porque muestra las características de los testimonios en contextos de guerra, tomando casos específicos de víctimas del conflicto urbano, para luego elaborar unos criterios de análisis de los mismos testimonios y del rol de los investigadores. Por ello, este escrito tiene la característica de ser el análisis de hechos contextualizados –en este caso unos testimonios– y, a la vez, prescripción para la investigación basada en testimonios, por lo que constituye una lección metodológica.

Fabio Humberto Giraldo Jiménez  
Director  
Instituto de Estudios Políticos

# Balance del proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada en la ciudad de Medellín\*

Manuel Alberto Alonso Espinal\*\*

Germán Darío Valencia Agudelo\*\*\*

## Resumen

El artículo realiza una descripción general y un balance del proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada en la ciudad de Medellín. El primero, desmovilizado el 9 de diciembre de 2003, con 868 excombatientes y 467 armas entregadas; el segundo, el 1 de agosto de 2005, con 2.033 excombatientes y 1.120 armas entregadas. El artículo describe y analiza el proceso local, con base en las variables propuestas por Gleichman y su grupo de trabajo en el año de 2004, y lo contrapone con el nacional, a la vez que construye una serie hipótesis que se deben tener presentes a la hora de caracterizar la naturaleza del paramilitarismo en la ciudad. El resultado es un programa con fortalezas y logros, pero también con vacíos y limitaciones.

[ 11 ]

## Palabras clave

Desmovilización; Desarme; Reinserción; Programas de Paz; Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); Medellín.

Fecha de recepción: octubre de 2008 • Fecha de aprobación: noviembre de 2008

## Cómo citar este artículo

Alonso, Manuel y Valencia, Germán. (2008, julio-diciembre). Balance del proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada en la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 11-34.

---

\* Este artículo es resultado del proyecto de investigación “Seguimiento y balance sobre la desmovilización, el desarme y la reinserción en Medellín, 2004-2007”, financiado por Personería de Medellín en 2007.

\*\* Sociólogo de la Universidad de Antioquia y magíster en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Profesor del Instituto de Estudios Políticos y director del grupo de investigación “Hegemonías, guerras y conflicto”. [manuel.alonso@udea.edu.co](mailto:manuel.alonso@udea.edu.co)

\*\*\* Economista, especialista en Gerencia Social y magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Profesor Asociado y miembro de los grupos de investigación “Hegemonías, guerras y conflicto” y “Microeconomía Aplicada” de la Universidad de Antioquia. [german.valencia@udea.edu.co](mailto:german.valencia@udea.edu.co)

# **Overview of the Process of Demobilization, Disarmament and Re-integration (DDR) in the Cacique Nutibara and Héroes de Granada Blocks in the City of Medellín**

## **Abstract**

This article carries out a general description and an overview of the processes of De-mobilization, Disarmament and Re-insertion (DDR) in the Cacique Nutibara y Héroes de Granada blocks in the city of Medellín. The first of these areas, was demobilized December 9, 2003, with 868 ex-combatants and 467 weapons delivered; the second, August 1, 2005, with 2,033 ex-combatants and 1,120 weapons delivered. The article describes and analyzes the local processes, based on the variables proposed by Gleichman and his working group in the year 2004, it and contrasts them with the national one, at the same time building a series of hypotheses that should be kept in mind at the moment of characterizing the nature of para-militarism in the city. The result is a program with strengths and achievements, but also with empty spaces and limitations.

## **Key words**

De-mobilization; Disarmament; Re-insertion; Peace Programs; Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); Medellín.

## Introducción\*

Los procesos de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) aparecen en la escena mundial después de la Segunda Guerra Mundial. Hoy, después de cincuenta años, el sentido de los conceptos no ha variado mucho, aunque ellos han sido aplicados en situaciones muy diferentes a las de aquella época. Los diversos casos analizados y las experiencias internacionales, han dado algunas pistas y derroteros sobre el cómo deben realizarse los programas de DDR para obtener éxitos en los objetivos de la pacificación. Aunque no se puede hablar de fórmulas mágicas únicas en el DDR, pues cada experiencia de negociación se realiza en contextos diferentes, sí es posible encontrar aspectos comunes, etapas que se repiten y elementos coincidentes en todos ellos. Específicamente, la experiencia internacional y los desarrollos teóricos señalan que en la evaluación de los procesos de DDR se deben considerar tres etapas: la desmovilización, el desarme y la reintegración.

Desde la perspectiva de Colin Gleichmann, la primera etapa supone la disolución o reducción del número de combatientes de una unidad armada; la segunda, es una etapa consecutiva de la desmovilización y su objetivo es reducir el número de armas usadas para el combate, estas son entregadas a una autoridad que se encarga de su seguro almacenamiento, su redistribución o incluso su destrucción; y, finalmente, la reintegración es el “proceso por medio del cual los ex combatientes adquieren estado civil y tienen acceso a formas civiles de trabajo e ingresos” (Gleichmann *et al.*, 2004, p. 15), lo cual constituye, por tanto, un proceso social y económico. Estas etapas del proceso se caracterizan por tener una importante participación de la población civil.

Las tres etapas que componen el proceso de DDR están divididas, a su vez, en una serie de subetapas que es necesario identificar y evaluar para medir claramente el éxito de los programas de DDR. El estudio detallado de cada una de estas etapas permite conocer la forma como se ha realizado el proceso, los vacíos, las debilidades y los factores de éxito. Para la respectiva evaluación de cada una de las etapas se deben considerar las siguientes variables:

En la etapa de la *desmovilización*: 1) la planificación, 2) el campamento, 3) el registro, 4) el desarme, 5) la orientación antes de la desmovilización y 6) el licenciamiento absoluto de los entonces ex combatientes.

---

\* Los autores agradecen por su valiosa participación en el proyecto a los asistentes de investigación Eliana Sánchez González y Carlos Alberto Mejía Walker y a los estudiantes del pregrado en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia: Diana Catalina Arango Murillo, Oscar Mauricio Castaño Barrera, Andrés Felipe Lopera Becerra y Diana María Marín Arias.

En la etapa del *desarme*: 1) el reconocimiento de armas, 2) la recolección de armas, 3) el almacenamiento de armas, 4) la destrucción de armas y 5) la reutilización de armas.

En la etapa de la *reintegración o reinserción*: 1) la formulación de una política nacional, 2) el apoyo para agencias regionales de implementación, 3) la ayuda de emergencia a nivel local, 4) el transporte a regiones seleccionadas para el asentamiento, 5) los pagos de licenciamiento, 6) los paquetes de reinserción, 7) los proyectos de (re)construcción y 8) la capacitación profesional.

El objetivo de este artículo es hacer una descripción general y un balance del proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción de los ex combatientes del Bloque Cacique Nutibara y del Bloque Héroes de Granada, con presencia en la ciudad de Medellín; así mismo busca construir algunas hipótesis preliminares sobre los principales retos y problemas de la negociación. Para cumplir con este objetivo el texto se divide en tres partes. En la primera, se hace una evaluación del proceso a través de la consideración de cada una de las variables que aparecen en el modelo realizado por Gleichmann y su grupo de trabajo en 2004. En la segunda, se describen algunas de las condiciones contextuales que se deben tener en cuenta a la hora de caracterizar la naturaleza del paramilitarismo en la ciudad. Finalmente, en la tercera parte, se esbozan una serie de hipótesis sobre la dinámica del proceso de DDR en la Ciudad.

## 1. El proceso de DDR en Medellín: descripción y balance

Para la mayoría de analistas, el proceso con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) comienza de manera formal el 15 de julio de 2003, cuando el Alto Comisionado para la Paz, los miembros de la Comisión Exploratoria y los delegados de la Iglesia Católica, se reunieron con los representantes de las AUC para iniciar un proceso de negociación. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, el proceso comienza realmente el 29 noviembre de 2002, cuando esta agrupación armada toma la decisión de acogerse a un proceso de desmovilización y declara unilateralmente un cese de hostilidades.<sup>1</sup> Como respuesta a esta decisión, el Gobierno Nacional nombró una comisión de seis personas para explorar la posibilidad de adelantar una política de diálogo con

---

<sup>1</sup> Para otros, el proceso de negociación con las AUC inicia el 26 de julio de 1998, cuando miembros del Consejo Nacional de Paz, representantes de la sociedad civil y la comandancia de las AUC firman la Declaración de Córdoba en el Nudo de Paramillo. Ese documento fue uno de los primeros pasos de acercamiento entre las AUC y el Gobierno Nacional.

las AUC, dando como resultado la firma del Acuerdo de Santa Fe de Ralito en julio de 2003 (Cf. Human Right Watch, 2005).

A partir de este momento comenzó el desmonte gradual de 38 estructuras armadas, con 31.671 desmovilizados (6% eran mujeres) y 18.051 armas entregadas.<sup>2</sup> En el marco general del proceso de negociación con las AUC, Medellín es la primera ciudad en enfrentarse a un programa de DDR y, además, la ciudad colombiana con mayor número de desmovilizados. Un mes antes de finalizar el periodo destinando para el proceso de desmovilización, en la Ciudad se encontraban 2.885 ex combatientes (26% del total), que eran atendidos por el Programa de Paz y Reincorporación del Gobierno Nacional. La cifra correspondía a 868 hombres del Bloque Cacique Nutibara, 1.617 del Bloque Héroes de Granada y 400 de los bloques Catatumbo, Pacífico, Bananero y otros bloques.

## 1.1 Desmovilización y desarme

En la etapa inicial del proceso de desmovilización de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada participaron el Alto Comisionado para la Paz, los líderes de los bloques a desmovilizarse y la Alcaldía de Medellín. En la fase de coordinación y planificación del proceso, el Gobierno Nacional se comprometió a asumir la dirección de la desmovilización y reincorporación del Bloque Cacique Nutibara de las AUC, mientras la Alcaldía de Medellín se comprometió a acompañar y apoyar el proceso (Cf. Villegas, 2006, p. 26).<sup>3</sup> Aunque la responsabilidad política estaba en manos del Estado, es importante anotar que el desarrollo de las actividades propias del regreso a la legalidad de los grupos armados en la ciudad de Medellín, estuvo a cargo del Municipio.

Desde el inicio del proceso, la Alcaldía de Medellín desarrolló programas orientados a la búsqueda de opciones y oportunidades reales para llevar a las personas desmovilizadas a un exitoso retorno a la vida civil. Los resultados alcanzados en términos de estructuras desmontadas, hombres desmovilizados,

---

<sup>2</sup> La ubicación geográfica de los desmovilizados era la siguiente: 32% en Antioquia, 14.5% en Córdoba, 10.5% en Cesar, 8.6% en Magdalena y 6.8% en Santander, el resto con menor porcentaje en todo el país. La distribución de los desmovilizados en las ciudades fue: Medellín (3.037), Montería (1.859), Valledupar (1.548), Santa Marta (1.228), Tierralta (Córdoba) con 940, Cauca (Antioquia) con 728, Turbo (Antioquia) con 646, Puerto Boyacá (Boyacá) con 600, Valencia (Córdoba) con 505, San Pedro de Urabá (Antioquia) con 467, Carepa (Antioquia) con 412 y Apartadó (Antioquia) con 439 (Mapp/OEA, 2006, p. 5).

<sup>3</sup> Consejo de Medellín, Proyecto de acuerdo No. 235 de 2006 por medio del cual se implementa de carácter permanente el Programa de Paz, Reconciliación y Reinserción para el municipio de Medellín.

armas entregadas y programas desarrollados son relevantes y profundamente significativos para la Ciudad, que muestran los resultados positivos de un proceso en el cual la administración municipal ha invertido importantes esfuerzos y recursos. Sin embargo, es posible establecer una serie de vacíos comunes, que son imputables, fundamentalmente, al gobierno nacional, en la primera etapa del programa de DDR con las AUC (Cf. Valencia, 2007).

El primero y más importante es la carencia casi absoluta de planeación de todo el proceso. Durante los dos primeros años de la desmovilización el proceso fue altamente anárquico, pues se había dejado que cada bloque, de acuerdo con su conocimiento y poder de negociación, estableciera de forma bilateral con el gobierno la forma de realizar el proceso de DDR. La mesa de diálogo sólo acogió a algunos dirigentes de las AUC (Mesa Unificada con los tres principales grupos) y excluyó a otros sectores que estaban interesados en participar en el proceso. Complementariamente, la desmovilización de un número significativo de bloques se desarrolló sin la existencia de un marco jurídico adecuado, pues la Ley de Justicia y Paz sólo pudo concretarse hasta el 30 de diciembre de 2005.

[ 16 ]

Un segundo problema en el proceso de DDR ha sido la escasa y tardía presencia de organismos internacionales. Sólo desde enero de 2004, después de haber desmovilizado a más de mil hombres y de haber pactado muchos aspectos trascendentales, hace presencia la comunidad internacional con la Organización de Estados Americanos (OEA) que, a través de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP), se ha encargado de verificar el cese al fuego, el desarme y el trabajo con las comunidades afectadas. La OEA ha desempeñado una tarea importante como instrumento para garantizar la presencia directa de la comunidad internacional en el proceso. Sin embargo, su vinculación fue tardía y no muy significativa en la etapa inicial de la desmovilización.

Un tercer problema del proceso de DDR en su etapa de planeación fue el escaso acompañamiento de instituciones y organizaciones expertas en el tema. Además, no se le informó a todas las partes (desmovilizados, sociedad civil, partidos políticos y la comunidad internacional) cuál era el objetivo final del proceso que se iniciaba con las AUC. En la primera fase del proceso los únicos interlocutores con las AUC fueron la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Iglesia Católica, pues las demás agencias del Estado estuvieron al margen. Por consiguiente, la participación del Gobierno Departamental y Municipal fue subsidiaria, pues estas instancias del aparato estatal no hicieron parte de la discusión sobre las reglamentaciones que posteriormente condujeron a la desmovilización, como tampoco participaron en el diseño de los planes y

acciones que después se iban a implementar. De manera bastante clara el Gobierno Nacional dio prioridad al proceso de desmovilización, descuidó la reinserción o reincorporación y excluyó a los gobernadores y alcaldes de la planeación y diseño inicial de la negociación.

La mayoría de las desmovilizaciones se produjeron en lugares no aptos para ello y se hicieron de manera rápida, pues el interés del Gobierno Nacional era, en la mayoría de casos, reunir en un sitio a las tropas, hacer un acto de entrega de armas y de sus equipos militares y desmovilizarlos. El Bloque Cacique Nutibara estableció la zona de concentración en La Ceja (un municipio cercano a Medellín); allí permanecieron los 868 desmovilizados tres semanas (Cf. Vélez, 2005, julio 8, p. 12A). En este lugar se les ofreció a los ex combatientes evaluaciones psicológicas, talleres de resocialización, se les diligenció la documentación necesaria para reiniciar su vida civil y, luego de tres semanas, se devolvieron a sus barrios de origen, que era donde la mayoría de ellos operaban. Posteriormente se realizaron tres talleres más y se les entregó una cuenta de ahorros con 335 dólares.

Igual sucedió con el Bloque Héroes de Granada, al cual el Gobierno Nacional, mediante la Resolución No 164, estableció la finca La Mariana, del corregimiento Cristales en el municipio de San Roque, Nordeste antioqueño, como zona de concentración (Cf. Vélez, 2005, julio 8, p. 12A). Allí, se les realizaron los trámites ante la Fiscalía General de la Nación, la Registraduría Nacional de Estado Civil y el Departamento Administrativo de Seguridad, así como los talleres psicosociales, los talleres de capacitación en el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y los proyectos productivos. En términos generales, se puede afirmar que el campamento con el Bloque Cacique Nutibara y el Bloque Héroes de Granada cumplió con las funciones asignadas, esto es, la concentración de las tropas, la identificación plena de los desmovilizados y la entrega de documentos.

La experiencia internacional muestra que los grupos armados nunca entregan todas las armas, y sería poco realista esperar que lo hicieran. En Medellín, el desarme se realizó el 25 de noviembre del 2003, durante el proceso de desmovilización de los integrantes del Bloque Cacique Nutibara. En la ceremonia de la desmovilización, los ex combatientes de este bloque entregaron 623 fusiles, armas cortas y de apoyo, así como municiones. Por su parte, los integrantes del Bloque Héroes de Granada entregaron 1.123 armas, entre largas y cortas; unas 102.000 municiones y 467 granadas (Cf. Arboleda, 2005, agosto 21, p. 10A) (Véase tabla 1). En estos dos procesos, la OEA estuvo presente como invitado (Cf. Yerce y Arango, 2004, noviembre 25, p. 2A; MAPP/OEA, 2004a).



**Tabla1.** Medellín: número de desmovilizaciones por sexo, número de armas entregadas y relación hombres/armas

<i>Año</i>	<i>Estructura</i>	<i>Total Des-movilizados</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Armas</i>	<i>Relación Hombres /armas</i>
<b>2003</b>	Bloque Cacique Nutibara	868	860	8	497	0.57%
<b>2005</b>	Bloque Héroes de Granada	2033	1998	35	1120	0.55%

Fuente: MAPP/OEA, 2007.

En los dos bloques objeto de este estudio, la relación entre los hombres desmovilizados y el número de armas entregadas se ubica dentro de los parámetros internacionales de otros procesos de negociación y, al igual que en esos otros procesos, es posible verificar que las armas no fueron entregadas en su totalidad. Aquí es importante anotar que la compleja relación existente entre los desmovilizados, otros actores primarios del conflicto y el alto número de armas en manos de civiles en la ciudad de Medellín, explican algunas de las críticas que se le hacen a un proceso de negociación que no ha logrado romper totalmente los circuitos de acceso de los desmovilizados a las armas (Cf. Restrepo, 2004, enero 21, p. 8A).

El control de las armas es uno de los aspectos más relevantes de la negociación con los actores armados, pues en el proceso de desarme de los ex combatientes y su inserción en la sociedad civil siempre está presente la amenaza de posibles rearmes, o el riesgo del surgimiento de grupos de delincuencia organizada, en los cuales participan desmovilizados que aprovechan sus conocimientos militares y su experiencia en el manejo de armas para el desarrollo de actividades ilícitas económicamente lucrativas. El fracaso de las políticas orientadas al control y la destrucción de armas en el mundo ha tenido como consecuencia un postconflicto altamente traumático. En sus labores de verificación, la MAPP-OEA ha identificado violaciones a los compromisos de desmovilización y situaciones de posibles rearmes, reductos no desmovilizados y la aparición de otros grupos armados. El Gobierno Nacional ha reconocido la existencia de esta situación y ha comenzado a enfrentar a estas nuevas estructuras armadas. En el caso específico de la ciudad de Medellín no es posible verificar procesos de rearme o el surgimiento de nuevas estructuras armadas agenciadas e impulsadas por los desmovilizados. Sin embargo, como mostraremos más adelante, es posible afirmar que el fenómeno de la criminalidad está experimentando fuertes reacomodos y que

en la ciudad se presenta una profunda reestructuración del fenómeno mafioso. En estos dos procesos participan algunos desmovilizados.

## 1.2 Reinserción o reincorporación

La última etapa del programa de DDR es la *Reintegración o Reinserción*, en la que el desmovilizado adquiere estado civil y obtiene acceso a formas civiles de trabajo e ingresos. De las tres etapas del proceso de DDR ésta es la más difícil para los ex combatientes y su balance sólo puede realizarse, plenamente, después de mucho tiempo. Para hacer una evaluación de la reinserción en la ciudad de Medellín, es importante recordar el balance actual sobre las cifras de la población desmovilizada para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

El número de desmovilizados en el Valle de Aburrá es de 4.153 personas (Cf. Alcaldía de Medellín, 2007). El 79% de ellas, 3.270 desmovilizados, se encuentran en la ciudad de Medellín. Los mayores niveles de concentración de dicha población se encuentran en la Zona Nororiental y en la Zona Centro Oriental. Específicamente, el 59% del total de población desmovilizada de la Ciudad (1.932 ex combatientes) se encuentran en las comunas 1, 3, 4 y 8. En la ciudad de Medellín también están presentes 4.250 desmovilizados de las FARC, el ELN y paramilitares que no participan directamente en el programa de reinserción de la Alcaldía. La distribución geográfica por comunas y por bloques es la siguiente (Véase tabla 2):

**Tabla 2.** Medellín: Ubicación de población desmovilizada a diciembre de 2007

<i>Comuna</i>	<i>Bloque Cacique Nutibara</i>	<i>Bloque Héroes de Granada</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
<b>Comuna 1</b>	176	245	106	527
<b>Comuna 13</b>	21	68	90	179
<b>Comuna 8</b>	99	117	108	324
<b>Comuna 3</b>	97	275	118	490
<b>Comuna 5</b>	8	36	168	212
<b>Comuna 6</b>	46	51	151	248
<b>Comuna 7</b>	0	1	11	12

Fuente: Alcaldía de Medellín, 2007.

En Medellín, el Programa de Reinserción estuvo impulsado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Alcaldía de Medellín y la Corporación Democracia (Cf. OEA, 2004b). Éste se ha realizado con dineros del Gobierno Nacional. El costo para atender la desmovilización y el desarme fue de 18.961 millones de pesos (con un valor promedio per cápita de la desmovilización de 598.713)<sup>4</sup> y para la etapa de la reintegración de 190.129 millones. En total, en el programa de DDR se habían invertido a diciembre de 2007, 227.141 millones de pesos (Cf. Escola de Cultura de Pau y Agencia Española de Cooperación Internacional, 2007, p. 3). Según Alfredo Wistchi-Cestari (2006), los recursos en Colombia “son tan superiores a los del resto de países en los que hay conflictos, que no hay excusa para no realizar un trabajo estratégico en el que todas las instituciones y los recursos del Estado y de la sociedad sean incluidos en este marco” (p. 10). En el contexto de esta gran inversión y del reconocimiento que se debe hacer a la labor que adelanta la administración municipal, es posible señalar algunos asuntos problemáticos del proceso de DDR en la ciudad.

Lo primero que se debe anotar es que los programas de capacitación presentaron serios inconvenientes durante el primer año del proceso de reinserción, pues muchos desmovilizados no estaban interesados en adelantar estudios y su prioridad era el tema laboral. Igualmente, en esta fase inicial, no se presentaban avances significativos para ubicar a los desmovilizados en las instituciones educativas de la ciudad. Sin embargo, el consolidado actual de los programas de capacitación muestra que de los 4.130 beneficiarios del Programa de Paz y Reconciliación, 322 cursan tecnologías o están en la universidad, 221 estudian una carrera técnica, 979 validan su bachillerato y 274 validan su primaria. En este sentido, es importante destacar el esfuerzo realizado por la Alcaldía de Medellín y los resultados positivos de sus programas y propuestas para la capacitación de los desmovilizados.

Para diciembre de 2007, la cifra de la Alcaldía sobre desmovilizados empleados era de 1.075. Por su parte, la Oficina de Paz y Reconciliación afirma que en la actualidad hay 1.800 reinsertados que tienen empleo con contrato. En términos generales, se puede afirmar, entonces, que la ubicación de empleo para los desmovilizados ha sido uno de los grandes traspiés para

---

<sup>4</sup> Según Fondopaz, el costo de las concentraciones y desmovilizaciones asciende a una media de 290 dólares por persona, lo que sumaría otros 5,8 millones de dólares para el conjunto de las AUC. De estos 290 dólares, 70 corresponden a los gastos de alojamiento, 58 a alimentación, 38 a ropa y 30 a traslados. La suma de todos estos conceptos manejados por Fondopaz es de 62,5 millones de dólares, a una media de 3.125 dólares por desmovilizado (Cf. Escola de Cultura de Pau y Agencia Española de Cooperación Internacional, 2007, p. 4).

el proceso, pues el sector público no ha tenido la capacidad para absorber a esta población y el sector privado ha mostrado grandes reticencias para su contratación. Específicamente, es importante anotar que los procesos de ubicación laboral de los ex combatientes del Bloque Héroes de Granada no muestran resultados satisfactorios, pues a septiembre de 2005, solo un 10%, de los 2.033 desmovilizados de este bloque, se había ubicado laboralmente.

Un aspecto que es necesario analizar en el programa de reinserción es la reintegración política (participación política) de antiguos combatientes. La idea de los programas de DDR es que los ex combatientes desmovilizados se organicen políticamente y participen en las contiendas electorales. En Colombia esta participación política ha tenido muchos problemas. La dinámica política en las regiones durante el dominio paramilitar ha distorsionado la posibilidad de generar espacios democráticos de participación política a muchos ex combatientes de las AUC. En Medellín, esta situación se evidencia en la poca acogida que tuvieron los líderes desmovilizados y las agrupaciones que representan en los comicios del 28 de octubre de 2008. De 30 aspirantes a cargos públicos sólo fue elegido uno. Los resultados electorales de los desmovilizados que aspiraban a un puesto en las juntas administradoras locales, evidencian los pobres resultados de los desmovilizados en la generación de liderazgo político y manifiestan un profundo inconformismo de la población frente a la acción política que desarrollan. En este sentido, es claro que en la ciudad de Medellín no ha habido una real reinserción política de los desmovilizados, pues estos no han tenido la capacidad de desarrollar un proyecto político plenamente democrático.

[ 21 ]

Un tema clave en todos los programas de DDR es el de la seguridad. Ian Bannon (2006) señala que la reinserción sólo es posible si se garantiza la seguridad personal del excombatiente, la seguridad del grupo que se desmoviliza y la seguridad de la comunidad que lo recibe. En Medellín, después de la desmovilización, la comunidad tiene una percepción positiva sobre el tema de la seguridad. Hoy resulta más o menos obvio que el proceso de desmovilización de las AUC tuvo una incidencia directa y positiva sobre la significativa disminución de los homicidios en la ciudad. Complementariamente, es importante anotar que la presencia institucional en las zonas que antes tenían predominio paramilitar ha mejorado. En concreto, “se amplió el pie de fuerza en el Valle de Aburrá con 300 policías más y se aseguraron los recursos para la construcción de 10 Centros de Atención Inmediata, CAI” (Bannon, 2006, p. 8). Los habitantes de las comunas reconocen los cambios después de la desmovilización y advierten que el aumento de policías es un factor decisivo, sin embargo, algunos entrevistados llaman la atención sobre el resurgimiento de bandas en algunos barrios.

En contraste con esta situación, el balance de la seguridad personal de los desmovilizados no ha sido el mejor. Desde que se dio inicio al proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción en la ciudad de Medellín, y hasta el mes de diciembre de 2007, han sido asesinados en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá cerca de 120 desmovilizados. El 2007 es el año en el que se registran más muertes violentas de desmovilizados (47 muertes en total). Los voceros de los desmovilizados del Bloque Cacique Nutibara y del Bloque Héroes de Granada afirman que muchos de los asesinatos son fruto de las actuaciones impropias de los ex combatientes, que después de desmovilizarse siguen delinquir. En Medellín, muchos de los jóvenes desmovilizados hacen parte de bandas dedicadas al narcotráfico y la criminalidad, y esto aumenta las probabilidades para la ocurrencia de homicidios.

Además de esta explicación, los voceros de la Corporación Democracia señalan que las muertes se producen debido a la ocupación de territorios realizada por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Esto se traduce en el desarrollo de “un plan pistola” contra los desmovilizados, especialmente, contra aquellos que poseen un liderazgo comunitario y una base social que les apoya. Contrariando las versiones sobre un posible “plan pistola” y la tesis sobre las posibles reconfiguraciones de la criminalidad y el posicionamiento de otras estructuras armadas, la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá manifiesta que este fenómeno se debe a las posibles reconfiguraciones de la criminalidad y el posicionamiento de otras estructuras armadas (Marco Antonio Pedreros Rivera, comunicación personal, 2007, diciembre, 6). El registro de desmovilizados asociados a la criminalidad ha sido constante. Desde 2004 hasta el 20 de noviembre de 2007 se reportaron 230 capturados, dentro de este periodo de tiempo, el 2007 es el año con más capturas (133). Para los dos bloques las capturas entre 2006 y 2007 fueron (Véase tabla 3):

**Tabla 3.** Medellín: capturados por bloques, 2006-2007

<i><b>Bloques</b></i>	<i><b>2006</b></i>	<i><b>2007</b></i>
<i><b>Héroes de Granada</b></i>	24	60
<i><b>Cacique Nutibara</b></i>	5	24
<i><b>Otros bloques</b></i>	26	46
<i><b>Total</b></i>	55	<b>130</b>

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008

Uno de los mayores problemas del proceso de DDR en Colombia está en el enfoque individual y de atención focalizada que se le ha dado al proceso de reinserción. Todos los programas se han enfocado en los ex combatientes de manera individual y no colectiva; es decir, tanto en Colombia como en la ciudad de Medellín, no se ha confeccionado un programa integral de atención a la desmovilización que atienda, además de los desmovilizados armados, a los miembros de las AUC que no tienen armas pero que hacían parte de las estructuras de las AUC (hombres, mujeres y niños no combatientes), a las comunidades donde se reinserían los desmovilizados y, en general, a toda la población que se vio afectada directamente por la guerra.

La MAPP-OEA señala, como conclusión, que el Programa de Reincorporación a la Vida Civil ha tenido avances en términos de la cobertura de la población desmovilizada: el 79.6% de las personas que se encuentran en este proceso han sido ubicadas y el 77.1% están siendo atendidas. Sin embargo, es necesario un esfuerzo adicional por llegar a ese 23% que todavía no se encuentra contenido por el programa del gobierno. Bajo este marco, es relevante decir que, aunque se han dado avances importantes, el programa aún enfrenta problemas para llegar a la totalidad de los desmovilizados, articular los esfuerzos institucionales, acompañar a los ex combatientes y sus familias, así como para ofrecer lo básico en el periodo más crítico de la reintegración.

[ 23 ]

## **2. Particularidades para el análisis del proceso de DDR de Medellín**

Hasta aquí, al emplear la lupa que brinda el modelo propuesto por Gleichmann y su equipo de trabajo, se pueden mostrar los logros y aciertos del programa, al igual que las debilidades y vacíos de este en la ciudad de Medellín. Sin embargo, como se advirtió al inicio, a pesar de lo completo que puede ser este modelo para realizar un balance del proceso de DDR con las AUC, éste no permite explicar la naturaleza del conflicto, ni sus causas, ni, mucho menos, las dinámicas que tiene y tendrá en la Ciudad. Esto se debe a que es un programa que requiere una serie de supuestos para su aplicación que en la realidad colombiana no se dan. En este sentido, no logra dar cuenta de manera completa del proceso de DDR en la Ciudad.

Por ello, es necesario realizar en esta segunda parte una exposición de las particularidades del proceso que impiden que el modelo aplicado en Medellín presente los resultados deseados. Estas particularidades son de dos niveles: nacional, pues el conflicto de la Ciudad está inmerso en la lógica general del conflicto colombiano y no puede desligarse de

ella; y local, dado que la Ciudad posee sus propias dinámicas que le imprimen una singularidad a lo que pasa en Medellín. La intención con esta segunda parte es completar el análisis y ofrecer una visión más rica de la dinámica del proceso que la Ciudad vive con los dos bloques de las AUC desmovilizados.

## 2.1 Las particularidades del caso colombiano

Son cuatro las particularidades que se destacan en Colombia y que diferencia el modelo de DDR aplicado en el país de otros vividos en el mundo desde mediados del siglo XX. El primer obstáculo con el que se enfrenta el proceso de DDR con los paramilitares en la ciudad de Medellín es la presencia de un conflicto armado nacional que tiene como principal protagonista a las guerrillas de las FARC-EP. En sentido estricto, en Colombia no existe una sociedad postconflicto y, por tanto, la desarticulación de las estructuras paramilitares se escenifica en el contexto de un “conflicto armado interno (inmerso en un potencial conflicto regional complejo), irregular, prolongado, con raíces ideológicas, de baja intensidad (o en tránsito hacia un conflicto de intensidad media), en el cual las principales víctimas son la población civil y cuyo combustible principal son las drogas ilícitas” (Pizarro, 2004b, p. 80). Además, en los últimos años ha habido cambios importantes en el conflicto que lo han intensificado y modificado: la creciente internacionalización del conflicto —vía lucha contra el narcotráfico y protección de los Derechos Humanos— y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y aparato defensivo para la lucha contra el terrorismo (Seguridad Democrática).

El segundo obstáculo es la persistencia de grandes flujos económicos provenientes de las economías ilegales. Hoy es un lugar común afirmar que el escalonamiento del conflicto colombiano y el crecimiento vertiginoso de los hombres armados de los diferentes actores de la guerra, está íntimamente ligado a la existencia de unas economías de guerra que se apoyan, fundamentalmente, en el narcotráfico. Esta simbiosis entre el tráfico de drogas y los actores armados configuró una economía de guerra en la cual convergen los movimientos insurgentes, el crimen organizado, los narcotraficantes e importantes sectores de los desmovilizados. Con esto se afecta el proceso en tres sentidos: 1) el tema de la extradición siempre se hace presente en las negociaciones, 2) la comprobada pervivencia entre desmovilizados y economías ilegales y 3) la existencia de mercados ilegales abiertos que aparecen a los ojos de los desmovilizados como una opción para enfrentar el abandono en el cual se encuentran inmersos. En este sentido, gran parte del éxito del programa de DDR con los exparamilitares está determinada por la posibilidad de quebrar



con las economías de guerra y las estructuras criminales que las acompañan (Cf. López, 2006).<sup>5</sup>

El tercer obstáculo hace referencia al progresivo deterioro de la democracia en el ámbito local y a la consolidación de autoritarismos subnacionales en los cuales el juego político tiene serias limitaciones. El desarrollo y la continuidad del conflicto colombiano presenta un Estado fragmentado, en el cual es viable la coexistencia de la democracia en el ámbito nacional con autoritarismos sustentados en el férreo control que tienen los antiguos actores armados sobre los procesos políticos y sociales locales. A través de prácticas de aniquilamiento, subordinación, negociación y dominación, los paramilitares establecieron férreos controles militares sobre ámbitos locales y regionales, intervinieron en las campañas electorales, regularon las transacciones criminales, participaron directamente en actividades legales, accedieron y controlaron instituciones y formas de participación comunitaria y desplegaron un claro ejercicio de intermediación entre las comunidades y la administración local (Cf. Romero, 2007; Duncan, 2005). La suplantación o coacción de las redes políticas tradicionales, así como la aparición de viejos y nuevos actores políticos, sustentados en la presencia armada de los señores de la guerra, dieron forma a un conjunto de enclaves autoritarios que siguen gravitando sobre el proceso de la desmovilización, el desarme y la reinserción de estos grupos armados.

[ 25 ]

Finalmente, para comprender plenamente la violencia paramilitar y el posterior proceso de DDR, es necesario establecer una clara diferencia entre la escisión maestra que dio forma a las identidades y acciones de los actores paramilitares en el ámbito nacional y las escisiones locales que dieron forma a las identidades y acciones de los actores locales de ese mismo conflicto. La primera es una escisión binaria articulada alrededor de los discursos sobre la lucha contrainsurgente. Las segundas son escisiones complejas articuladas en torno a conflictos locales de carácter político y conflictos locales de naturaleza social. La violencia paramilitar es compleja y no corresponde un simple conflicto binario pulcramente ordenado a lo largo de una sola dimensión. En este sentido, la violencia paramilitar debe entenderse también como un proceso armado que brindó un medio para que una variedad de ofensas salieran a flote dentro de un conflicto mayor, particularmente, a través de la violencia. En términos locales, el paramilitarismo representó la agregación,

---

<sup>5</sup> En un informe confidencial realizado por el gobierno en 2004, se afirma que el 80% de los recursos de los ex paramilitares provenían del narcotráfico y que se había hecho imposible diferenciar entre paramilitares y narcotraficantes (Cf. López, 2006, p. 436).



más o menos fluida, de múltiples, traslapadas, pequeñas, diversas y localizadas guerras entre actores locales específicos. Desde esta perspectiva, resulta más o menos obvio que las acciones de los paramilitares estuvieran relacionadas con bastante frecuencia, con conflictos locales y privados muy complejos y más o menos específicos.

## 2.2 La caracterización del paramilitarismo en Medellín<sup>6</sup>

Además de las anteriores consideraciones de orden nacional, cabe señalar que los derroteros del proceso de DDR en la ciudad de Medellín están determinados, en buena parte, por la naturaleza que tuvo el paramilitarismo en la ciudad. De acuerdo con esto, la idea que se defenderá aquí es que para la comprensión de la naturaleza del Bloque Cacique Nutibara (BCN) se puede utilizar la teoría de redes (Cf. Arquilla y Ronfeldt, 2001), tanto en su concepción clásica como en la presentada por Negri y Hardt (2004). Es decir, se presentará al BCN, como una red en la que convergen, de manera controlada y en permanente tensión, los múltiples y variados protagonistas de todas las guerras y de todas las negociaciones adelantadas en Medellín en la década de 1990 y como una “pluralidad constante de sus elementos [...], de tal manera que no es posible la reducción de ella a una estructura de mando centralizada y unificada” (Negri y Hardt, 2004, p. 111).

[ 26 ]

La naturaleza del paramilitarismo en Medellín se comporta como un conjunto de relaciones resultantes de los complejos procesos de aniquilación, negociación, absorción, dominación y contratos derivados de las cuatro grandes rutas de la guerra en Medellín: la de las autodefensas, la del narcotráfico, la de las bandas y la paramilitar. Rutas que en las tramas y en los dramas de cada guerra y negociación dieron forma a distintos nodos específicos de la red. Por tanto, en el caso del BCN esta pluralidad remite a los variados orígenes, configuraciones, estrategias y composiciones sociales de cada uno de los siguientes nodos: a) el nodo de las autodefensas urbanas, representado por la crisis y metástasis de los grupos milicianos; b) el nodo del narcotráfico, representado por la figura de Adolfo Paz y los comandos armados al servicio del negocio de las drogas ilícitas; c) el nodo de las bandas; y d) el nodo esencialmente militar y contrainsurgente, representado por el desaparecido Bloque Metro y los núcleos de guerrillas campesinas provenientes, individual

---

<sup>6</sup> Para el desarrollo de este apartado se retoman apartes del informe elaborado por Manuel Alberto Alonso Espinal, Jorge Giraldo Ramírez y Diego Sierra, en el marco del proyecto *Seguimiento a los procesos de diálogo y negociación emprendidos por el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez* (publicado en Romero, 2007)

o colectivamente, de diversos frentes del Ejército de Liberación Nacional (ELN) con presencia en Antioquia (Nordeste y Oriente, principalmente).

El primer nodo, el de las autodefensas, hace referencia al surgimiento, transformación, negociación y subordinación de la experiencia miliciana en la ciudad. La trayectoria de este nodo remite a la conformación de grupos armados en la década de 1970, como respuesta comunitaria a la delincuencia y la débil acción estatal para controlarla, así como a su posterior transformación en organizaciones de milicias durante la segunda mitad de la década de 1980, cuando aparecen expresiones ideológicas y transferencias del discurso guerrillero, asociadas a nociones más deliberadas de control territorial. Dicho proyecto encontró unas condiciones sociales favorables para su empoderamiento en zonas marginales de la ciudad como consecuencia de la endémica ausencia estatal, el crecimiento acelerado de las bandas al servicio del narcotráfico y la consecuente demanda ciudadana de seguridad en un marco de violencia creciente. En la década de los noventa y comienzos del presente siglo, las autodefensas reclutaron la mayor parte de sus hombres armados con el fenómeno de los “combos”.<sup>7</sup>

El segundo nodo, el del narcotráfico, hace referencia a la irrupción, reestructuración y pervivencia del narcotráfico en la ciudad. El proceso violento que vivió la ciudad de Medellín en la década de 1980 estuvo aparejado con el proceso de consolidación del narcotráfico y con la puesta en marcha de unos aparatos de violencia que tenían como finalidad asegurar la eficacia de las diversas transacciones ilegales y la elaboración de su propia normatividad, característica propia de toda estructura mafiosa. Esto se manifestó con la irrupción del sicariato y la proliferación de bandas, el surgimiento de escuadrones de la muerte, la creación de comandos para tareas altamente especializadas del momento “narcoterrorista”, la conformación del grupo Perseguidos por Pablo Escobar (Pepes) y la secuela de reorganización del aparato mafioso de seguridad alrededor de las “oficinas”<sup>8</sup>. El efecto de todas estas modalidades de relación

[ 27 ]

---

<sup>7</sup> Los combos son pequeños grupos claramente territoriales (por cuadras o barrios) cuyo tamaño puede llegar hasta los 30 miembros, con reconocimiento en la zona donde se ubican y una mínima jerarquía. Su actividad oscila entre la autodefensa, la autofinanciación y los servicios prestados a terceros. Según la Alcaldía de Medellín, para diciembre 31 del 2004, en la ciudad existían 201 grupos de este tipo con un total de 6.030 integrantes.

<sup>8</sup> La descripción de las oficinas, según Doblecerro, jefe del aniquilado Bloque Metro, es la siguiente: “Berna siguió con el esquema de la oficina inventado por Pablo, que no es sino como la oficina de quejas y reclamos, o la Fiscalía de los narcotraficantes, en la cual siguiendo ciertas normas existentes en las mafias, se arreglan los problemas e inconvenientes generados del negocio con el pago de un porcentaje de un 30% de los intereses en juego, a el Ñato Don Berna”. (Frente Urano Rafael Uribe Uribe citado en Alonso, Giraldo y Sierra, 2007, p. 121).

mafiosas fue el surgimiento de estructuras más ágiles, atomizadas, que operaban a través de redes menos jerárquicas y visibles, las cuales tenían como finalidad garantizar la eficacia de la acción comercial y violenta, constituyéndose en organizaciones armadas dispuestas a vender sus servicios al mejor postor.

El tercer nodo, el de las bandas, hace referencia a la presencia ininterrumpida de grupos armados asociados a la criminalidad organizada. Las bandas son un fenómeno que se puede concebir como una extensión de la criminalidad urbana tradicional, con unas lógicas territoriales, económicas y políticas diferentes. La historia de estas bandas permite identificar dos grandes momentos en este fenómeno: uno en la segunda mitad de la década de 1980, en el que se contaban aproximadamente 153 bandas en el Valle de Aburrá, la mayoría de ellas vinculadas a los circuitos delictivos generados por el Cartel de Medellín; el otro momento ocurre en el segundo lustro de la década de 1990, marcado por una fuerte recomposición de la delincuencia. En este nodo se destaca la gran autonomía de la mayoría de las bandas respecto a las estructuras del narcotráfico, que actúan como microempresas armadas con capacidad de vender sus servicios al mejor postor, y la aparición de grandes estructuras del crimen organizado con capacidad de operar como intermediarios entre el mundo de las “oficinas” y el mundo de las bandas.

[ 28 ]

El último nodo, el de las estructuras militares rurales, hace referencia a la irrupción de la contrainsurgencia en la ciudad en sus dos variantes: la originada en la autodefensa campesina de estructura guerrillera y la originada en la estrategia propiamente paramilitar. Aunque Medellín ha sido durante 40 años un centro logístico de guerrillas y autodefensas, el momento importante en este análisis es la aparición del Bloque Metro de las AUC en 1997. La ofensiva paramilitar de Medellín coincide temporalmente con la realización de la primera conferencia de las AUC en 1997 y obedece a una estrategia deliberada proveniente de un centro nacional de mando que sigue el clásico movimiento guerrillero del campo a la ciudad. En consonancia con la intención de la guerrilla de urbanizar y escalar el conflicto y como respuesta al proceso de posicionamiento y consolidación de las milicias de las FARC-EP y el ELN en algunos sectores de la ciudad, las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá comienzan a plantear la necesidad de crear los Grupos de Autodefensa Urbana (Grau). La materialización de esta idea en Medellín se da con el traslado de combatientes rurales formados en las subregiones del Nordeste y Oriente antioqueños, con la aparición oficial del Bloque Metro —bajo la comandancia de Carlos García Fernández (Rodrigo Franco o Doblecerro) hombre de la élite de las AUC (Cf. Uribe, 1997, p. 132)— y la transferencia de efectivos que se produjo de los grupos guerrilleros hacia las estructuras de las AUC.

Retomando las experiencias de los anteriores movimientos armados ilegales que tuvieron presencia en la ciudad y asimilando los resultados de todas las guerras y de todos los procesos de negociación adelantados por ellos, el BCN apeló a las redes mafiosas de las “oficinas” y el narcotráfico para desplegar una estrategia de dominio territorial que les permitiera lograr el monopolio de la coerción en aquellos espacios donde operan las milicias o bandas. La adquisición de este monopolio se convirtió en una herramienta central para copar los mercados de seguridad, proteger las actividades relacionadas con la economía ilegal, invertir en actividades legales que son susceptibles al control del crimen organizado e insertarse en la vida cotidiana de las comunidades como un agente de regulación y contención política. El BCN apareció como una red que, a la manera de una hidra, aniquila, anuda o absorbe, a través de jerarquías anchas y horizontales, a los diferentes nodos esbozados anteriormente. De acuerdo con esto, se puede afirmar que el BCN fue una estructura reticular que articulaba actores tradicionales del conflicto armado, como unidades guerrilleras rurales provenientes de los paramilitares y las guerrillas, actores primarios del conflicto armado (como bandas, “combos” y milicias) y núcleos refinados del crimen organizado (como las grandes bandas y “oficinas”).

### **3. Tres hipótesis para el análisis del proceso de DDR en Medellín**

[ 29 ]

Los elementos contextuales y los obstáculos señalados anteriormente, así como la naturaleza de lo que fue el fenómeno paramilitar en Medellín permite delinear algunas pistas sobre el proceso de DDR en la ciudad. Estas pistas se pueden agrupar, preliminarmente, en las siguientes tres hipótesis:

#### **3.1 La paradoja del origen**

La naturaleza del fenómeno paramilitar en la ciudad de Medellín se estructuró, como se señaló atrás, a partir de la agregación de los diferentes nichos de la criminalidad en la Ciudad, dando forma a una compleja estructura armada que funcionaba como una red. El proceso de reinserción de los Bloques de las AUC en la ciudad de Medellín está marcado, por el contrario, por una fuerte intención para desagregar a los diferentes nichos de la red, de tal forma que la reinserción remite, solamente, a uno de esos nichos. Las complejas relaciones que se tejieron entre esos diferentes nichos dan forma a un proceso de reinserción bastante complejo, en el cual siempre está presente una peligrosa convivencia entre actores desmovilizados y grupos armados al margen de la ley, en un contexto en el cual es posible verificar la presencia de actores armados en algunos barrios.

La existencia de estos actores armados se ha intentado explicar desde dos visiones profundamente antagónicas. En primer lugar, está la interpretación de la Secretaría de Gobierno de la ciudad de Medellín, que señala que los únicos actores armados presentes en la ciudad son aquellos vinculados a la delincuencia común y, en segundo lugar, la interpretación impulsada por algunos analistas y ONG, que señala que en la Ciudad no hubo una verdadera desmovilización de los paramilitares y que los actores armados presentes son miembros de esta organización.

Por el contrario, la hipótesis planteada establece que no todos los actores armados son delincuentes comunes y no todos son paramilitares. De una u otra forma, los desmovilizados están atrapados en la trampa de su propio origen y el proceso de reinserción no ha logrado romper, totalmente, los diversos puentes que unen a algunos desmovilizados con los actores primarios del conflicto. Desmovilizados, redes mafiosas y actores primarios del conflicto conviven en escenarios de rechazo, reacomodos y negociación, en los cuales resulta imposible trazar fronteras definitivas entre uno y otro fenómeno.

### **3.2 La ruptura de los monopolios**

En su configuración, los actores del paramilitarismo en la ciudad de Medellín lograron controlar y coartar muchas formas de criminalidad y, como correlato, lograron concentrar muchos mercados ilegales presentes en la Ciudad. El proceso de reinserción de los bloques de las AUC en la ciudad de Medellín ha producido una lenta pero significativa desconcentración de mercados ilegales del mismo modo que el florecimiento de nuevas disputas por esos mercados. En muchos de los balances que se hacen del proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia se llama la atención sobre posibles rearmes, sobre la irrupción de bandas emergentes y sobre una paulatina reconfiguración del paramilitarismo. En el caso de Medellín, ninguna de estas tres hipótesis es verificable. En este sentido, nuestra hipótesis muestra que en Medellín el proyecto paramilitar llegó a su fin con el proceso de DDR y que lo que se está perfilando es una peligrosa reconfiguración de la criminalidad.

Posiblemente, la Ciudad está experimentando una transición desde un modelo paramilitar que hacía usos de la criminalidad hacia una criminalidad que hará usos del aprendizaje paramilitar. En este sentido, la amenaza para la ciudad no radica en una nueva irrupción o en una reconfiguración del paramilitarismo, sino en la irrupción de formas de criminalidad con capacidad de operar apelando a los esquemas armados que dejó el fenómeno paramilitar, por ejemplo, en términos de control territorial, control social y control de mercados ilegales.

### 3.3 La guerra entre prójimos

En una dimensión bastante significativa, el fenómeno paramilitar en Medellín articuló múltiples y complejos conflictos barriales operando como una guerra entre prójimos. Esta articulación entre pequeñas guerras locales y la expansión del proyecto paramilitar produjo una profunda fragmentación social en algunos barrios de la ciudad y una convivencia forzada entre los actores armados y la sociedad. La hipótesis de nuestro trabajo señala que el proceso de DDR, en algunas zonas de la ciudad, está marcado por una profunda desconfianza de las comunidades con los desmovilizados. Esta desconfianza se ve acentuada por la incapacidad de muchos desmovilizados para hacer un tránsito efectivo de guerreros a líderes comunitarios. En la construcción de posibles liderazgos sociales, los desmovilizados siguen estando atrapados en la trampa de la seguridad, en la función del control social y en el ejercicio de liderazgos autoritarios.

La dimensión local de estos conflictos —la guerra entre prójimos— también plantea dilemas en torno a las complejas relaciones existentes entre sociedad civil y desmovilizados. Específicamente, es necesario afirmar que en algunos de los barrios de la ciudad la relación entre sociedad civil y desmovilizados está atravesada por una serie de acomodamientos y resistencias, en tanto los desmovilizados se configuran como un operador de orden y violencia del ámbito local. De alguna manera, la relación entre sociedad civil y desmovilizados en algunas zonas de la ciudad se sigue estructurando sobre el eje de la demanda y oferta de seguridad. Casi de manera consensuada, las organizaciones sociales y comunitarias señalan que en algunos barrios de la ciudad los desmovilizados siguen siendo mediadores, pues, para la población, dichos grupos se convierten en una forma rápida, eficaz y expedita de conseguir lo que quieren. No son sólo los desmovilizados quienes ofertan convivencia, la población también demanda ese tipo de servicios y los desmovilizados saben que eso les da legitimidad, les confiere poder. Los desmovilizados se conservan en el imaginario de las comunidades como una figura autoritaria que sigue teniendo un peso importante en las relaciones con la comunidad. Y en esa medida, este imaginario les permite a los desmovilizados reproducir las prácticas de control e intermediación social, con un grado importante de legitimidad por parte de la comunidad.

[ 31 ]

## Referencias bibliográficas

1. Alcaldía de Medellín. (2007). *Sistematización del Programa Paz y Reconciliación. Modelo de Intervención Regreso a la Legalidad*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

2. Alonso, Manuel, Jorge Giraldo y Diego Sierra. (2007). Medellín: El complejo camino de la competencia armada. En Romero, Mauricio (Ed). *La Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos* (pp. 109-145). Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris.

3. Arboleda, Javier. (2005, agosto 21). BHG prometió total divorcio con las armas. *El Colombiano*, Medellín, p. 10A.

4. Arquilla, John y David Ronfeldt. (2001). *Networks and Netwars: The Future of Terror. Crime and Militancy*. Santa Mónica: Rand Corporation.

5. Bannon, Ian. (2006). Elementos de una política regional de reconstrucción y inserción. En: Editorial revista Semana y Fundación Ideas para la Paz (Coords.). *Reconstrucción, inserción y región. Cuadernos del conflicto* (pp. 8-9). Bogotá: Fundación ideas para la paz; Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

6. Caramés, Albert, Vicenç Fisas y Daniel Luz. (2006). *Análisis de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2005*. Barcelona: Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

7. Consejo de Medellín, Proyecto de acuerdo No. 235 de 2006.

8. Duncan, Gustavo. (2005). *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra*. Bogotá: Documento CEDE, Universidad de los Andes.

9. Escola de Cultura de Pau y Agencia Española de Cooperación Internacional. (2007). *Colombia AUC*. [en línea]. Disponible en: <http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/desarme/mapa/colombia.pdf>. [Consultado 20 de diciembre, 2007].

10. Gleichmann, Colin et al. (2004). *Desarme, Desmovilización y Reintegración. Guía teórica y práctica*. Fráncfort: El Colegio Sueco para Defensa Nacional (FHS), el Centro Noruego para Defensa Internacional (FSS), el Centro Canadiense Pearson para el Mantenimiento de la Paz (PPC) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

11. Human Rights Watch. (2005). *Colombia-Mecanismos de desmovilización garantizan la injusticia, 18 de enero de 2005*. [en línea]. Disponible en: <http://www.hrw.org/en/news/2005/01/17/colombia-mecanismos-de-desmovilizaci-n-garantizan-la-injusticia>. [Consultado 15 de diciembre, 2007].



12. López Restrepo, Andrés. (2006). Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia. En: Francisco Gutiérrez Sanín (Coord.) *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 113-146). Bogotá: Norma-IEPRI.

13. Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales, Coordinación de Desarme y Seguridad Internacional y Comité de Coordinación Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos. *Reporte nacional 2008*. [en línea]. Disponible en: <http://disarmament.un.org/cab/bms3/1BMS3Pages/1NationalReports/Colombia%20-full.pdf> [Consultado 15 de agosto, 2008].

14. Negri, Antonio y Michael Hardt. (2004). *Multitud. Guerra y democracia en la era del Imperio*. Barcelona: Debate.

15. Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA). (2006). *Convenio para el Acompañamiento al Proceso de Paz en Colombia*. [en línea]. Disponible en: [www.oas.org/dil/AgreementsPDF/33-2004\\_ConvenioparaelAcompañamientoalProcesodePazencolombia\\_fulltext.pdf](http://www.oas.org/dil/AgreementsPDF/33-2004_ConvenioparaelAcompañamientoalProcesodePazencolombia_fulltext.pdf) [Consultado 20 de noviembre, 2007].

16. Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA). (2004a). *Primer Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA) 11 de mayo de 2004*. [en línea]. Disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/colombia.asp>. [Consultado 20 de noviembre, 2007].

17. Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA) (2004b). *Segundo Informe, 28 de septiembre de 2004*. [en línea]. Disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/colombia.asp>. [Consultado 20 de noviembre, 2007].

18. Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA). (2005). *Tercer Informe, 31 de enero de 2005* [en línea]. Disponible en: <http://www.oas.org/documents/sa/colombia.asp>. [Consultado 20 de noviembre, 2007].

19. Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA). (2007). *Octavo Informe, 14 de febrero de 2007* [en línea]. Disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/colombia.asp>. [Consultado 20 de noviembre, 2007].

20. Oquendo, Catalina. (2005, mayo 16). Así estudian los desmovilizados. *El Tiempo*, p. 2.

21. Pizarro Leongómez, Eduardo. (2004, agosto 15). Una calma aparente. Paramilitarización urbana. *El Tiempo*, Bogotá, p. 3.

22. Pizarro Leongómez, Eduardo. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectiva del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.

23. Restrepo, Carlos Olimpo. (2004, enero 21). La alternatividad no es tan suave: Marín. *El Colombiano*, Medellín, p. 8A.



24. Romero, Mauricio (Ed). (2007). *La Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris.

25. Uribe, María Teresa. (1997). Antioquia: entre la guerra y la paz en la década de los 90, *Estudios políticos*, 10, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Medellín, 126-137.

26. Valencia Agudelo, Germán Darío. (2007, julio-diciembre). Reconstrucción analítica del proceso de desarme, desmovilización y reinserción de las Autodefensas Unidas de Colombia, 2002-2007. *Perfil de Coyuntura Económica*, 10, 147-191.

27. Vélez, Clara. (2005, julio 8). Zona de concentración para El Héroes de Granada. *El Colombiano*, Medellín, p. 12A.

28. Villegas, Gustavo. (2006). Reconstrucción, reinserción y región En: Editorial Revista Semana y Fundación Ideas para la Paz (Coords.) Reconstrucción, reinserción y región. *Cuadernos del conflicto* (pp. 23-26). Bogotá: Fundación ideas para la paz y Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

29. Wistchi-Cestari. (2006). Representante Residente PNUD-Colombia. En: Editorial Revista Semana y Fundación Ideas para la Paz (Coord.) Reconstrucción, reinserción y región. *Cuadernos del conflicto* (pp. 10-13). Bogotá: Fundación ideas para la paz; Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

[ 34 ] 30. Yarce, Elizabeth y Beatriz Arango. (2004, noviembre 25). Varios interrogantes quedan por resolverse un año después. *El Colombiano*, Medellín, p. 2A.

31. Yarce, Elizabeth. (2004, noviembre 24). Desmovilización: un año de limbo jurídico. *El Colombiano*, Medellín, p. 10A.

32. Yarce, Elizabeth. (2005, septiembre 11). Medellín busca la paz total. *El Colombiano*, Medellín, p. 1D.

## Sección temática: Políticas Públicas

El desarrollo, la democracia y los procesos de transformación del Estado, de la administración pública y de la política en general, han puesto a las políticas públicas como un eslabón estratégico a la hora de entender los procesos de toma de decisiones en los que intervienen los regímenes, los gobiernos y la ciudadanía. Desde mediados del siglo XX, apareció este enfoque en ámbitos académicos e institucionales como uno de los procesos de toma de decisión sobre los intereses y necesidades de las comunidades pertenecientes a un territorio.

En América Latina, particularmente en los últimos veinte años, esta dinámica de toma de decisiones institucionales ha evolucionado y permitido niveles de participación de la sociedad civil en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas que tienen impacto sobre las unidades territoriales de los Estados de la región.

En Colombia, a raíz de la incorporación de la democracia participativa como presupuesto fundamental de la Constitución de 1991 y de la aceptación de una sociedad multicultural y diversa, se afianza la necesidad de crear referentes teóricos y metodológicos que incidan en la democratización del gobierno en todas sus expresiones.

[ 37 ]

Dada la modernización, democratización y actualización de los procesos de gestión pública y sus implicaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación, los Estados, las universidades y las organizaciones no gubernamentales han entrado en este ámbito como actores esenciales a la hora de formular, formalizar y demandar respuestas ante las situaciones consideradas como problemáticas en el seno de las comunidades.

En el caso específico de la universidad, las unidades académicas, los programas de pregrado y postgrado, los grupos de investigación y las actividades de extensión vienen creciendo en proporciones significativas, como se evidencia en los informes, artículos y reflexiones académicas que expresan un conjunto de referentes importantes para aportar al debate y la comprensión de las políticas públicas en general.

Es a partir de este contexto que el grupo de investigación en Gobierno y Asuntos Públicos del pregrado de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y

Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, asumió el reto de publicar una sección temática sobre políticas públicas, en la cual se ofrece un panorama teórico y contextual sobre la materia y se abordan distintas experiencias que dan pistas sobre su connotación, su importancia y limitaciones en ámbitos nacionales y locales, además, se presenta una dilucidación teórica en sentido paradigmático de las políticas públicas y el lugar que ocupa en el campo de la ciencia política.

La sección temática está conformada por los siguientes artículos:

- *Las políticas públicas como paradigma.* Este artículo de Yves Surel y traducido por el profesor Javier Eduardo Sánchez Segura, fue originalmente publicado en 1995, el texto pretende ir más allá de las concepciones tradicionales para someter a prueba, en el terreno de las políticas públicas, el concepto de “paradigma” desarrollado por Thomas Kuhn en su obra *Estructura de las revoluciones científicas*. Para Kuhn, la ciencia se caracteriza por una alternancia de fases críticas y de períodos “normales”, donde estos últimos corresponden a la existencia de un equilibrio dentro de una comunidad científica, fundado sobre el acuerdo general alrededor de un “paradigma”. Para Surel, es posible utilizar los elementos epistemológicos de este modelo para discutir la naturaleza de las políticas públicas, definidas como paradigmas.
- *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte teórico?* Roth plantea un recorrido por diferentes enfoques teóricos utilizados en el análisis de las políticas públicas, así mismo, hace una advertencia sobre el proceso de transformación de las metodologías y de la implementación de enfoques cada vez más blandos, es decir, aquellos propios de las ciencias sociales, que son menos rígidos y tal vez más cercanos a las tendencias de institucionalización de las políticas públicas con mayor contenido social. De este modo, el autor sugiere que, a la hora de analizar casos donde la participación ciudadana es protagónica en la definición de políticas públicas, la erística, entendida como un diálogo conflictivo, constituye una conveniente clave de desciframiento.
- *La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación.* El artículo hace una revisión histórica de la relación que ha existido entre la ciencia política y las políticas públicas, del modo en que aparecieron estas últimas, sus enfoques, de la forma y el momento en que fueron asumidas por la ciencia política como uno de sus campos de indagación. Finalmente muestra la evolución de los estudios de las políticas públicas tanto en Latinoamérica y en Colombia.

- *Políticas públicas de cultura: un rasgo de la relación entre miedos y esperanzas, el caso del municipio de Bello, 1997-2007.* El autor analiza una experiencia local en donde las decisiones institucionales sobre el sector cultural son agenciadas, en gran medida, por las preocupaciones y demandas de la ciudadanía y las decisiones de tipo formal son el producto de las presiones y las negociaciones realizadas por los actores sociales, resultado de la aceptación y el reconocimiento de las iniciativas por los actores de gobierno. En este contexto, se pretende develar los aspectos positivos y las limitaciones que se presentan en una experiencia de esta naturaleza.
- *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza.* Este artículo analiza la intensidad y las modalidades de participación ciudadana que se vincularon a las estrategias, acciones y programas que integraron las políticas públicas de lucha contra la corrupción en el orden nacional, durante los gobiernos de Andrés Pastrana y el primer mandato de Álvaro Uribe Vélez; esto con el fin de de descifrar los vínculos de una política y otra con las perspectivas de gobernabilidad y gobernanza.

Finalmente, se espera que esta breve compilación de artículos, constituya un aporte a la reflexión y al debate sobre los distintos matices de las políticas públicas; sea ésta también una oportunidad para estimular en los ámbitos académicos, sociales e institucionales, trabajos e investigaciones que sigan enriqueciendo esta área de teoría y praxis de la decisiones públicas, en las que cumplen un papel estratégico los gobiernos, pero también los actores sociales.

*Grupo de Investigación en Gobierno y Asuntos Públicos*



# Las políticas públicas como paradigmas

## Public Policies as Paradigms

Yves Surel\*

Traducción de Javier Sánchez Segura\*\*

El análisis de políticas públicas constituye una de las corrientes dinámicas de la ciencia política francesa. Numerosos investigadores abandonan así sus ejes de investigación anteriores para probar en él las hipótesis y los métodos. Otro índice revelador es el número creciente de memorias<sup>1</sup> y de tesis que recurren al aparato conceptual disponible en la materia. Cursos y seminarios se crean en las universidades y las grandes escuelas, a veces aún en el seno de cursos que no tienen relación directa con la sociología política, como es el caso del derecho público.

Pero antes de ser un campo, las políticas públicas son, fundamentalmente, objetos de investigación. Por ello, Yves Mény y Jean-Claude Thoenig las definen como “el producto de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Mény y Thoenig, 1989, p.129). Tal punto de partida presenta la ventaja de aislar empíricamente y de una manera relativamente satisfactoria, una entidad observable.

Aunque muy próximo al origen de los estudios clásicos de ciencia administrativa, el análisis de las políticas públicas se ha separado progresivamente de ellos, al integrar aproximaciones alternativas extraídas

---

\* Profesor del Instituto de Estudios Políticos de París y del Instituto de Altos Estudios para América Latina de la Universidad de París III. Director de la colección “Logiques politiques” de la editorial L’Harmattan. Ha sido responsable del grupo de Políticas Públicas en la Asociación Francesa de Ciencia Política (AFSP). Entre sus principales publicaciones se encuentran: en co-dirección con Bruno Palier, *L’Europe en action*, (2007); con Yves Mény, *Politique comparée* (2004), y con Pierre Muller, *L’analyse des politiques publiques* (2000).

\*\* Coordinador del pregrado de Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Traducción del original en francés *Les politiques publiques comme paradigmes*, tomado de Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin. (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, (pp.125-151) Colección Logiques Politiques, Paris: L’Harmattan. Traducción autorizada por éditions L’Harmattan para ser publicada en Estudios Políticos, mediante comunicación de febrero 19 de 2008.

<sup>1</sup> Traducción del término *mémoire* que corresponde al nombre dado en el sistema educativo francés al trabajo de grado en el nivel de maestrías. (N. del T.)

de la ciencia política, de la sociología de las organizaciones o aún de la antropología. Mientras la aproximación secuencial de Jones, que constituye quizá el elemento fundador de la disciplina, descansaba esencialmente en la puesta en práctica de una “caja de herramientas”, los modos de análisis más recientes conceden un lugar más amplio a las conceptualizaciones fundadas sobre las nociones de “redes de actores”, “sistemas de creencias” o “universo cognitivo”. De este modo, estos nuevos modelos permiten disponer de una base teórica para la definición de hipótesis de investigación.<sup>2</sup>

Así, Edelman (1976, 1977) se interroga desde 1976 sobre las implicaciones simbólicas y semióticas de las políticas públicas. Próximos a teorías del conocimiento surgidas tanto de la sociología como de la psicología, tales análisis reposan sobre el postulado según el cual toda relación social es también un factor de conocimiento y de comprensión de la realidad. Hay luchas y apuestas simbólicas en el seno mismo de los intercambios políticos que no se reducen a una asignación de recursos o a la imposición de una coerción.

Reformuladas y sistematizadas, estas evoluciones conceptuales van a desembocar en teorizaciones más globales y más ambiciosas. Así, una de las obras fundamentales sobre políticas públicas data de 1987 con la aparición de *L'État en action*, de Jobert y Muller. Sus trabajos descansan en dos conceptos íntimamente ligados, que intentan establecer un puente entre la dimensión cognitiva y las implicaciones concretas de las políticas públicas. La noción de referencial constituye ante todo una tentativa por operacionalizar los fenómenos de conocimiento y de sentido al nivel del espacio público. Por consiguiente, el referencial se define como “una imagen de la realidad social construida a través del prisma de relaciones de hegemonía sectoriales y globales. Es una imagen codificada de la realidad [...]. No obstante, esta imagen produce unos efectos tangibles: sin volver la realidad completamente transparente, puesto que ella oculta en general las relaciones de hegemonía, la vuelve un poco menos opaca porque permite, a través de las normas que ella produce, actuar sobre la realidad” (Jobert y Muller, 1987, p. 70).

O sea, una doble implicación: en primer lugar, el referencial reúne los procesos de categorización y de definición que permiten a un sector dado situarse en una sociedad global y verse como depositario de funciones sociales

---

<sup>2</sup> Véase la obra de Hank Jenkins-Smith y Paul Sabatier (eds.), (1993), donde propone una aproximación de políticas públicas, “the advocacy coalition framework” (en inglés en el original), que se funda igualmente en una crítica de las aproximaciones secuenciales tradicionales.

precisas (gestión de la relación global/sectorial, RGS, según la expresión de Jobert y Muller); por otra parte, una vez asegurado este conocimiento, el referencial supone igualmente la actualización de normas de acción que van a determinar y a encuadrar las políticas públicas.

Pero este concepto de referencial (al cual se ha limitado muy frecuentemente el análisis de Jobert y Muller) está estrechamente asociado a la noción de “mediador”, concepto que designa “los agentes que elaboran el referencial de las políticas públicas. En realidad, esta función es doble pues consiste, por una parte, en decodificar la RGS, es decir, en hacerla inteligible a los actores, a través de la elaboración de una filosofía de la acción y, por otra parte, en recodificar esta RGS en los términos susceptibles de actuar sobre la realidad, es decir, en normas y en criterios de intervención políticos” (Jobert y Muller, 1987, p. 71). Como lo precisa Muller en una obra posterior (1994b, p. 50), los mediadores están entonces en el origen “de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas”. Alrededor de una política pública existe la constitución de un sistema de actores jerarquizado, donde los mediadores tienen la parte más influyente en razón de su apego común al referencial.

El interés principal de esta aproximación reside entonces en este arreglo entre la dimensión simbólica y los procesos concretos que definen la naturaleza dual de las políticas públicas. De una cierta manera, en este esquema conceptual, la emergencia de mediadores corresponde a la cristalización más o menos efímera del sistema de actores alrededor de imágenes y de normas compartidas, que legitiman la toma de decisión y la implementación de las políticas públicas.

Sin embargo, esta teorización propuesta en *L'État en action* no permite siempre dar cuenta del funcionamiento de las políticas públicas. En una ponencia, presentada con ocasión de un seminario del tercer ciclo de estudios políticos del Instituto de Estudios Políticos de París, Daniel Gaxie sostenía que, sobre el proyecto del Gran Estadio<sup>3</sup>, ninguna representación había llegado a imponerse verdaderamente a los diferentes socios, sin impedir por consiguiente la adopción de un programa de acción pública y la estructuración de un espacio social dado. Dicho de otra forma, la ausencia de referencial no impediría la existencia de políticas públicas.

---

<sup>3</sup> El 2 de julio de 1992, la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA) escogió a Francia para la realización de la Copa Mundial de Fútbol de 1998. En contrapartida, el país se comprometió a construir un gran estadio en París con una capacidad para 80.000 espectadores. Su construcción se inició a comienzos de 1995. (N. del T.)



Por otra parte, el modelo de Jobert y Muller difícilmente permite integrar las rupturas y los cambios que se producen simultáneamente en los sistemas de actores y en los universos cognitivos. De cierta forma, dicho modelo da cuenta solamente de un estado del Estado en acción, aquel de una articulación exitosa y relativamente estable entre la esfera pública y los actores involucrados alrededor de una política pública, pero parece menos pertinente para describir las fases de transición, de crisis o de ruptura, que caracterizan a menudo la acción pública.

A esto se debe la voluntad de superar estas concepciones tradicionales al probar sobre las políticas públicas la conceptualización desarrollada por Kuhn en su obra de epistemología ya clásica, *Estructura de las revoluciones científicas* (1983), como lo ha esbozado Majone (1980; 1989), varias investigaciones en los Estados Unidos (Munro, J. F., s.f.), así como dos artículos recientes de Jobert, Merrien y Hall (Jobert, 1992; Merrien, 1993 y Hall, 1993).

Para Kuhn, la ciencia se caracteriza por una alternancia de fases críticas y de períodos “normales”, donde estos últimos corresponden a la existencia de un equilibrio en una comunidad científica, el cual está fundado en el acuerdo general alrededor de un paradigma. Como precisa Kuhn, “al escoger [este término de paradigma], quiero sugerir que algunos ejemplos reconocidos de trabajo científico real —ejemplos que engloban leyes, teorías, aplicaciones y dispositivos experimentales— proveen los modelos que dan nacimiento a tradiciones particulares y coherentes de investigación científica” (1983, p. 30). El descubrimiento y la adopción de un paradigma desde ese momento es un elemento de estructuración de la ciencia, estabilizada alrededor de principios, métodos e instrumentos de investigación que logran provisionalmente la unanimidad.

Nos parece posible utilizar los elementos principales de este modelo para discutir la naturaleza de las políticas públicas, definidas como paradigmas, a fin de intentar una explicación del papel de las políticas públicas en el proceso de categorización cognitiva y de construcción social de la realidad<sup>4</sup> en el seno de un espacio marcado por una asignación de recursos y/o el ejercicio de la coerción legítima.

---

<sup>4</sup> La expresión hace mención al título de la obra clásica de Peter Berger y Thomas Luckmann, *La construcción social de la realidad* (1986).

# 1. Los elementos constitutivos de una política pública

Un paradigma comprende cuatro elementos: principios metafísicos generales, hipótesis, metodologías e instrumentos específicos. En sentido estricto, no hay paradigma sino cuando estos diferentes componentes se encuentran de manera simultánea para formar lo que Kuhn ha llamado más tarde, una matriz disciplinaria.<sup>5</sup>

## 1.1 Los principios metafísicos generales

La expresión es empleada de manera más sistemática en la obra de Chalmers, *Qu'est-ce que la science?* (1987), para definir la parte más abstracta de la matriz que guía el trabajo al interior del paradigma. Esto es lo que Kuhn asimila a una “visión del mundo” que forma el sustrato cognitivo de toda actividad científica. Así, en el caso de lo que Kuhn ha llamado “la revolución copernicana” (1973), los descubrimientos de Copérnico inducen a una nueva visión del universo. En el nivel más general, la tierra no es más el centro del universo, sino que se convierte en un simple satélite del sol, conclusiones que modifican algunas de las normas más profundamente ancladas en el saber y el imaginario colectivos.

[ 45 ]

Para el caso de las políticas públicas, esta noción corresponde bastante bien a lo que Jobert y Muller llaman “referencial”, o lo que Merrien designa como “paradigma societal”. Los principios generales integran, en efecto, algunas indicaciones abstractas relativamente simples sobre los modos de funcionamiento de la sociedad y, más específicamente, del campo político. Ellos constituyen, de cierta manera, una (o un conjunto de) meta-imagen(es) social(es) colectivamente legítima(s). En vez de atribuirse la división global/sectorial, definida por Jobert y Muller, se considerará una distinción fundada sobre el grado de abstracción de las imágenes y normas consideradas. Los principios metafísicos generales designan así esta parte del referencial que abarca las operaciones más generales de categorización y de definición de la realidad, y, en consecuencia, son distintas de las normas de acción apropiadas.

---

<sup>5</sup> Explicándose en un artículo posterior sobre las ambigüedades conceptuales de su libro, Kuhn distingue los paradigmas, series de principios, de leyes e hipótesis, matrices disciplinarias (los paradigmas en sentido amplio). “La totalidad o la mayor parte de los elementos que hacen el objeto de la adhesión del grupo y que mi texto original designa bajo el nombre de paradigmas, parte de paradigmas o paradigmáticas, son los elementos de esta matriz disciplinaria; en tanto que tales, ellos forman un todo y funcionan en conjunto” en el Posfacio a *Structure des révolutions scientifiques* (1983, p. 248).

En las investigaciones que han seguido a *L'État en action*, Jobert y Muller han aislado una de las imágenes o normas globales dominantes hoy: la lógica de mercado (Cf. Jobert, 1994). De manera más precisa, para las políticas culturales sobre las cuales versan nuestras investigaciones, esta presión de la norma de mercado ha conducido a una reconciliación de la economía con la cultura (Cf. Urfalino, 1993), que ha modificado el campo de intervención legítima del Estado. En el sector del libro, por ejemplo, la imagen que estructura las políticas públicas reposa, desde los años ochenta, en el enunciado “el libro no es un producto como los otros”. El empleo de la expresión “producto cultural”, en lugar de “objeto cultural”, refleja en sí mismo una visión “industrial” de la edición, la cual ha abierto una nueva fase de la acción pública que privilegia los dispositivos de ayuda económica sobre las otras formas de intervención.

Otros principios metafísicos generales intervienen actualmente en el campo político, como el apego a los derechos del hombre, la revalorización conjunta del individuo y/o de la sociedad civil. Todos estos elementos ideológicos, en el sentido más clásico, circunscriben, de este modo, un campo de conocimiento y un espacio público legítimo, en el seno del cual los intercambios concretos van a desarrollarse.

[ 46 ]

Así mismo, es importante ver que el conjunto de estas representaciones forman constructos sociales, que se deducen y se comprenden por una doble referencia a las imágenes anteriormente legítimas y al estado de las relaciones de fuerza en el sistema de actores dado. Esta noción de constructo social se aplica a un campo muy vasto de símbolos, que comprende aquellos que podrían parecer los más objetivos, como la enfermedad. Setbon (1993) muestra perfectamente, en su investigación sobre las políticas públicas adoptadas alrededor del sida, que la definición misma de la enfermedad no es unívoca, que esta no es producida simplemente por los descubrimientos científicos, sino que depende de la estructuración del sistema de actores. Para él, en efecto, “es la mezcla progresivamente construida de hechos técnicos y clínicos, de la demanda social y de las respuestas públicas que están en el origen de la singularidad del sida. El conjunto forma un sistema en el cual los elementos son interdependientes [...] (1993, p. 18).” Así, los actores más influyentes, aquellos que disponen de recursos privilegiados en los intercambios sociopolíticos, contribuyen a modelar una imagen colectivamente legítima de la enfermedad. De ser un cáncer homosexual, el sida pasa a ser una enfermedad para poblaciones “con riesgo” (integración de drogadictos, hemofílicos...), para luego convertirse en un hecho macro-social (toma en cuenta a los heterosexuales).

En consecuencia, se comprende ya que la disociación hecha aquí entre los diferentes elementos constitutivos de una política pública sea puramente analítica. En el funcionamiento “real” del campo estudiado, estos componentes se confunden, interactúan y se confrontan de manera más o menos acabada. Desde este punto de vista, no hay jerarquización obligada entre los juicios de valor, los juicios de hecho, los métodos e instrumentos, sino interpenetración y valorización fluctuantes.

## 1.2 Las hipótesis y leyes

El segundo elemento de la matriz disciplinaria es el conjunto de axiomas, hipótesis o razonamientos que establecen un vínculo entre el sistema simbólico y el universo concreto. De cierta manera, se trata de elementos que aseguran la operacionalización de los principios metafísicos generales, la operacionalización que constituye esta etapa del proceso científico que confiere al sistema conceptual abstracto una orientación lógica y racional capaz de dar cuenta de la realidad observada. En el marco del libro y de las investigaciones de Kuhn, este segundo nivel está formado por los elementos hipotético-deductivos del razonamiento científico. Kuhn percibe, principalmente a este respecto, las leyes o generalizaciones simbólicas que constituyen “los elementos formales, o fácilmente formalizables, de la matriz disciplinaria” (1983, p. 249).

[ 47 ]

Desde entonces, se pasa progresivamente de la dimensión puramente cognitiva, que implica el primer nivel, a las normas de acción que guían el trabajo científico o, en el marco de las políticas públicas, a la acción de las autoridades públicas. Una vez integrado el conjunto de representaciones que permiten la comprensión del mundo, al menos provisionalmente, se deducen de él principios de acción. Comparada de nuevo con el ensayo de Jobert y Muller, esta segunda etapa corresponde a una fracción del referencial, gracias a la cual los actores aclaran sus marcos generales de comprensión del mundo en sus comportamientos al definir qué tipos de operaciones o de acciones les parecen satisfactorias y/o legítimas.

Si tomamos una vez más el caso del sida podemos observar que la visión del sida como cáncer homosexual entraña toda una serie de hipótesis de acción, que van desde la voluntad de encontrar un tratamiento eficaz contra la enfermedad a la indiferencia o hasta la estigmatización de una población marginada socialmente. Luego, la ampliación del campo de la enfermedad a los drogadictos y a los hemofílicos, paralelamente a un mejor conocimiento del fenómeno y a la evolución del sistema de actores, produce nuevas hipótesis ligadas a la necesaria protección de la población mediante el control de las

transfusiones. En adelante, al percibirse la enfermedad como una epidemia susceptible de afectar a cualquiera, dada la progresión del contagio en el caso de los heterosexuales, se agrega al dispositivo precedente la voluntad de contener la enfermedad mediante el aumento de las muestras, un desarrollo de la información y la promoción de preservativos.

En otro contexto, el de la ley sobre el precio único del libro (votada el 10 de agosto de 1981), se encuentra el mismo fenómeno de articulación entre visión global y deducciones prácticas.<sup>6</sup> En el presente caso, vemos imponerse poco a poco un sistema de representaciones fundado sobre algunas ideas generales del tipo: la cultura es un terreno esencial de la identidad nacional, ella está amenazada, lo que amerita una intervención pública, más aún cuando el libro “no es un producto como los otros”. De este conjunto ideológico, que identifica el campo de los posibles, se van a deducir también algunas hipótesis de acción: es necesario desarrollar la experticia del Estado, proteger los libreros y garantizar una producción diversificada y de calidad en el caso de los editores. De ahí un acuerdo sobre las medidas específicas a tomar, en este caso, el establecimiento de un sistema de precio único fijado por los editores, cuya aplicación se hace bajo el control del Estado.

[ 48 ]

En este sentido, se encuentra la analogía hecha por Mény y Thoenig entre políticas públicas e hipótesis relacionadas con el cambio social. Según ellos, el trabajo de todo analista debe, en efecto, estar guiado por el postulado conforme al cual “toda política pública supone una teoría del cambio social. [...] El decidor gubernamental se comporta como un operador que apuesta a que se producirá una consecuencia cuando él intervenga. El es portador de una representación de las razones por las cuales esta consecuencia se generará, de una legitimidad de su eficacia que es también una anticipación de los encadenamientos de eventos entre sus realizaciones propias y los efectos externos” (1989b, p. 140).

Por lo mismo, percibimos que todo análisis de las políticas públicas no puede limitarse al plan cognitivo y normativo, pues la matriz disciplinaria que constituye una política pública abarca otros elementos.

---

<sup>6</sup> El conjunto de los desarrollos relativos a la ley Lang remite a una investigación adelantada en el marco de mi tesis doctoral sobre las políticas públicas del libro. Encontraremos algunos de estos elementos en Christian Fauvelais y Jean-Yves Glain (1983); así como en Cusset (F), (1990-91) o también en Bernard Pingaud (1983) y en François Rouet (1992).

### 1.3 Una metodología

De este modo, la disposición práctica de las representaciones y de las leyes que se han deducido y su articulación a la realidad se hace a través de una metodología (o método) particular. En su epistemología, Kuhn identifica métodos específicos para cada paradigma, a ejemplo de las elaboradas por el paradigma newtoniano para aplicar sus leyes fundamentales a fenómenos tales como los movimientos de los planetas y los péndulos, entre otros. Para Kuhn, por consiguiente, “los procedimientos y las aplicaciones que emanan del paradigma [en el sentido restringido del conjunto conceptual] son tan necesarias para la ciencia como las leyes y las teorías del paradigma [en el sentido amplio de matriz disciplinaria]” (1973, p. 93). A partir de lo que se representa de la realidad, y de lo que se supone o espera encontrar allí, los actores definen un tipo de comportamiento particular.

Aplicar este tercer nivel a las políticas públicas implica definir los tipos de relación que se consideran los más apropiados en un caso específico, entre el Estado y el sector concernido. Esta noción parece abarcar entonces posturas tales como la coerción, la mediación o la concertación. Si se consideran legítimas las autoridades públicas, la actualización de tales metodologías supone entonces analizar las elecciones hechas entre consulta de los actores sociales, la investigación explícita de un compromiso o bien la preferencia por una relación de fuerza entre Estado y sociedad civil. Algunos indicadores pueden a este respecto facilitar la identificación de los métodos adoptados, como el grado de institucionalización de los ciudadanos concernidos en el aparato político-administrativo, las movilizaciones adoptadas por los actores, así como los tipos de medidas tomadas por el Estado.

En el caso de las políticas del libro, observamos un cambio muy nítido de la postura del Estado frente a los actores concernidos en el curso de los años ochenta. La concertación es valorada, principalmente, en el caso de los editores, al punto que una forma de cogestión de ciertas políticas (las ayudas acordadas por el Centro Nacional de las Letras, CNL, principalmente) es considerada por Évelyne Pisier, directora del libro de 1989 a 1993. Un proyecto de reforma de los servicios administrativos competentes preveía abrir aún más ampliamente el Consejo de Administración del CNL a los representantes de las profesiones, reforzando así la institucionalización de los intercambios tejidos entre el Estado y los ciudadanos de la acción pública.

## 1.4 Los instrumentos y las herramientas

Finalmente, en los elementos que forman una matriz disciplinaria, Kuhn distingue los instrumentos/herramientas que completan el dispositivo global y que hacen realidad, según un método particular, los principios y normas que forman el sustrato normativo y cognitivo del paradigma. Generalmente, la aparición de un nuevo paradigma se acompaña de la elaboración de instrumentos que facilitan la observación, la explicación y la acción. En el caso de la “revolución copernicana” (Cf. Kuhn, 1973), la invención del telescopio por Galileo va a permitir “probar”, mediante la observación y la experimentación, las hipótesis teóricas formuladas por Copérnico.

En el terreno de la acción pública, estos dispositivos instrumentales son numerosos: el discurso, el voto de una ley y/o la creación de una institución específica. Por consiguiente, la escogencia de una ley como medio para definir el precio único del libro estaba ligado a los otros elementos de la matriz: redefinición de la imagen del sector y de las competencias estatales, elección de la concertación con la reanudación de las proposiciones formuladas por los editores. Antes la reglamentación de los precios dependía de la competencia del ministerio de Economía y de Finanzas y se modificaba generalmente de una manera bastante simple. En 1978, un decreto bastó al ministro de la época, René Monory, para ajustar el régimen del libro a la liberación general de los precios. En 1981, la inauguración de un Ministerio de la Cultura dotado de competencias más amplias, puesto bajo la responsabilidad de Jack Lang, entrañó varias consecuencias. Actuando sobre un terreno tradicionalmente regido por el ministerio de Economía, el ministerio de la Cultura se veía obligado a modificar la ordenanza sobre los precios de 1945, que formaba una de las bases jurídicas del sistema en vigor. Más allá de estos elementos de procedimiento, la formulación de una ley tenía una carga simbólica y política muy fuerte. El procedimiento legislativo podía, en efecto, justificarse de una vez por la presencia de esta disposición dentro las 110 propuestas del candidato Mitterrand, por el deseo de Lang de movilizar todo el arsenal político-administrativo disponible para valorizar los comienzos de su ministerio<sup>7</sup> y, finalmente, por el contenido mismo de una medida que subrayaba el carácter de excepción asignado desde ese momento al libro (“El libro no es un producto como los otros”).

---

<sup>7</sup> Mark Hunter (1990) relata, en su biografía de Lang, las peripecias de la batalla presupuestal del verano de 1981, entre ellas el acoso del nuevo ministro a los funcionarios del ministerio de Finanzas para obtener la duplicación del presupuesto para la Cultura.



Por ello, la relación entre este último nivel instrumental y los otros elementos constitutivos de una política pública no es unívoca. El conjunto de la matriz disciplinaria no está jerarquizado de manera necesaria en provecho de normas globales que enmarcarían juicios restringidos, determinando ellos mismos los métodos y los instrumentos apropiados. De hecho, los cambios rutinarios o los efectos perversos de medidas *a priori* benignas pueden entrañar rupturas a otros niveles, conmocionando las representaciones dominantes y/o necesitando la adopción de nuevas estrategias.

Además, como en materia científica, también puede haber nuevos instrumentos ligados a nuevas normas o a nuevas metodologías. Como consecuencia, en el marco global de la acción estatal, los años 1970-1980 vieron surgir nuevas instituciones, las autoridades administrativas independientes adaptadas a la evolución del rol legítimo del Estado (Cf. Chevallier, 1986 y Colliard y Timsit, 1988). Antes que emplear los instrumentos tradicionales, más abiertamente arbitrarios y coercitivos, la administración prefiere entonces adoptar, en un contexto ideológico que revaloriza la sociedad civil, nuevos métodos más reguladores, en los cuales el ejercicio debe ser asegurado por órganos inéditos que reflejan la hibridación Estado-Sociedad Civil.

Definir una política pública como paradigma o matriz sectorial supone, por tanto, cuatro elementos fundamentales: principios metafísicos generales, hipótesis prácticas, metodologías de acción e instrumentos específicos. En sentido restringido, de la misma forma que para Kuhn sólo hay una verdadera ciencia “normal” en presencia de un paradigma, sólo hay una política pública “normal” cuando estos cuatro elementos conforman un sistema. El conjunto formado por estos cuatro componentes es lo que va a tener sentido para los actores, puestos de acuerdo sobre la legitimidad de esta matriz sectorial. Para Kuhn, “un paradigma, es aquello que comparten los miembros de una comunidad científica y sólo ellos. Inversamente, es esta posesión de un paradigma común lo que constituye en comunidad científica a un grupo de hombres por otro lado desunidos” (1990, p. 393). En este sentido, un paradigma no es solamente una imagen social, sino un conglomerado de elementos cognitivos y prácticos que estructuran la actividad de un sistema de actores, que lo hacen coherente y durable.

Pero a esta distinción analítica de los elementos constitutivos de una política pública, el análisis debe agregar las condiciones y procesos por los cuales estos componentes evolucionan.



## 2. Política pública normal y período de crisis

### 2.1 Un período vago o pre científico

Para Kuhn, la actividad científica siempre tiene como pre-requisito, una fase inestable que denomina período pre científico. En este instante preciso, hay múltiples desacuerdos entre grupos que compiten sobre la definición legítima de la actividad científica. Estos grupos defienden cada uno un paradigma específico, de ahí su imposibilidad para entenderse y comunicarse. Esta frontera que existe entre paradigmas que compiten es lo que Kuhn llama la inconmensurabilidad de paradigmas. Ella está ligada tanto a desacuerdos sobre la lista de problemas a resolver y sobre los modos de solución como al establecimiento problemático de relaciones entre los conceptos y las experiencias anteriores y, por último, a la convicción de que las actividades se hacen en mundos diferentes. Los actores comprometidos en una actividad científica se apoyan por consiguiente sobre “visiones” del mundo totalmente incompatibles, sobre hipótesis diferentes, así como sobre métodos e instrumentos de experimentación distintos. Los grupos que luchan por la definición del paradigma legítimo se oponen, por tanto, sobre todos los elementos constitutivos de una matriz disciplinaria.

[ 52 ]

Esta fase aislada por Kuhn corresponde bastante bien a lo que se acostumbra llamar como la emergencia de los problemas públicos. La emergencia o inscripción en la agenda constituye, en efecto, una etapa en la que los actores concernidos disponen de definiciones contrastadas del problema por tratar y, por lo tanto, formulan soluciones y opciones que son incompatibles. Así, al inicio del fenómeno del sida, los individuos y grupos implicados no podían ponerse de acuerdo sobre una definición común de la enfermedad que permitiera adoptar una acción pública. En el seno mismo del medio médico (Cf. Péchu, 1992, pp. 41-59), se nota una diferencia entre el grupo de alerta constituido por un equipo de jóvenes médicos que defienden la imagen del sida como epidemia, los médicos indiferentes o que simplemente desean tratar la enfermedad en los marcos tradicionales y, finalmente, aquellos que se revelan francamente hostiles, por razones diversas, a considerar el sida como un objeto de intervención pública. De la misma manera, alrededor de la ley Lang sobre el precio único del libro, el periodo anterior al voto marca una separación entre un grupo de actores que va a conseguir imponer el dispositivo (esquemáticamente el SNE y el PS)<sup>8</sup>, y aquellos que defendían la

---

<sup>8</sup> El autor se refiere al Sindicato Nacional de Empresas de la Edición y al Partido Socialista (N. del T).

libertad de precios en nombre de una modernización del sector (ministerio de Economía y fracción de los libreros).

En el sentido en que lo entiende Kuhn para la actividad científica se podría entonces decir que se trata aquí de una fase de pre-política pública, a la cual le corresponde una maduración progresiva y conjunta de estructuras cognitivas, del universo normativo y del sistema de actores. Un paradigma o una política pública sólo aparecen cuando hay una cristalización de la matriz sectorial alrededor de sus cuatro componentes y de un sistema de actor jerarquizado según la identificación de los grupos involucrados con la matriz.

En el curso de esta fase fluctuante puede haber iniciativas públicas o privadas, tales como el voto de una ley o la adopción de una circular. Pero su aplicación está frenada por la ausencia de otros elementos de la matriz. Para el caso del sida, en el curso de este periodo de emergencia, fueron expedidas en 1983 dos circulares que rigen el funcionamiento de la transfusión sanguínea. Sin embargo, su implementación se volvió imposible por la ausencia de acuerdo general sobre un paradigma, sobre una política pública dada.

Setbon muestra cómo la mayor parte de los Centros Regionales de Transfusión Sanguínea (CRTS) se rehusaron a aplicar estas circulares, en un contexto en el que la enfermedad no era reconocida socialmente de manera homogénea (o al menos con procesos de categorización que favorecieran una representación dominante). Los textos adoptados no podían, por tanto, determinar las condiciones locales del ejercicio de la transfusión, marcadas por dificultades financieras y una penuria de potenciales donadores. Por consiguiente, para no correr el riesgo de ahuyentar a estos donadores, los CRTS decidieron no aplicar —o hacerlo de una manera laxa— las disposiciones previstas por las circulares.

Comparadas con las teorizaciones anglosajonas sobre los sistemas de actores o *networks*,<sup>9</sup> que existen alrededor de cada política pública, se puede entonces considerar que esta fase inestable corresponde a la formación de *issue networks*.<sup>10</sup> Al estar estructuradas alrededor de un problema preciso y relativamente limitado, estas *issue networks* son volátiles, abiertas a nuevos participantes y débilmente jerarquizadas. Los desacuerdos priman sobre el consenso y el campo considerado escapa a toda estructuración durable. Hay una competencia entre paradigmas inconmensurables que impide toda regulación del sector.

<sup>9</sup> En inglés en el original. Hace referencia a los sistemas o redes de actores. (N. del T).

<sup>10</sup> En inglés en el original. Podría ser traducido como redes temáticas (N. del T).

## 2.2 La ciencia o la política pública “normal”

Enseguida viene una fase relativamente estable, la de la ciencia normal, que corresponde a la existencia de un paradigma dominante o de una matriz disciplinaria que estructura el campo de la investigación científica. Para Kuhn, en efecto, “la ciencia normal designa la investigación sólidamente fundada sobre una o varias realizaciones científicas pasadas, realizaciones que tal grupo científico considera como suficientes para proveer el punto de partida de otros trabajos” (1983, p. 29). La estabilización del campo permite, por consiguiente, resolver enigmas en un marco cognitivo, normativo, metodológico e instrumental específico. En física, los trabajos de Einstein sobre la teoría de la relatividad produjeron un nuevo paradigma estabilizando la disciplina alrededor de una visión diferente del mundo, de nuevas leyes que reposan sobre métodos de investigación originales, así como de nuevos dispositivos experimentales. Por ello, las teorías de Einstein enmarcan el trabajo al indicar los problemas que se pueden considerar legítimamente.

[ 54 ] Esta resolución de enigmas, en un marco determinado y aceptado, recuerda la noción de incrementalismo desarrollada por Lindblom (1959 y 1968). Este concepto define los modos de acción del Estado como procesos marginales, en el sentido en que se practican ajustes menores que apuntan a una mejor adecuación a la realidad. De ahí que los problemas que se les presentan a las autoridades públicas sean resueltos en el marco global de una acción legítima.

Para el caso del sida, la cristalización de las políticas públicas se ha hecho progresivamente, a medida que emergía una definición de la enfermedad aceptada por la mayor parte, paralelamente a un acuerdo sobre los instrumentos adecuados. Por ello, hoy el tratamiento de la enfermedad se hace en un marco relativamente estable, donde cada actor dispone de referencias y medios para actuar bien definidos y coherentes con las representaciones globales.

En el ejemplo de la política sobre el precio único del libro, el momento de esta estructuración es más claramente identificable, ya que corresponde al voto de la ley. Más tarde, algunas movilizaciones de actores opuestos al sistema van a intentar deslegitimar el paradigma. Así, los Centros Leclerc lanzan desde 1981 una operación bautizada “precio Lang” o “precio Mitterrand”, indicando los descuentos autorizados sobre etiquetas rosadas con el fin de compararlos con los practicados por su cadena de almacenes. Igualmente, la cadena de almacenes FNAC aprovecha en 1984 una laguna de la ley que autoriza descuentos superiores al cinco por ciento legal para los libros provenientes

del extranjero, para exportar y luego reimportar libros que serán vendidos más baratos. Al ajustar los dispositivos existentes —adopción de sanciones penales en caso de violación de las disposiciones legislativas y acondicionamiento del régimen en vigor para los libros importados—, es decir, actuando al margen del marco fijado, el Estado consigue progresivamente resolver estos nuevos problemas. De esta manera, el régimen del precio único es aceptado poco a poco por todos, las críticas que le son formuladas en adelante son menores y rápidamente marginalizadas. Al punto de que hoy la ley Lang tiene casi estatus de un santuario que no puede ser tocado bajo ningún pretexto.

Referida a las teorizaciones relativas a los sistemas de actores, esta fase correspondería a la noción de *policy community*.<sup>11</sup> Para Yves Mény, “el conjunto autoridades públicas/sector concernido forma así, para retomar la expresión de Hecló y de Wildawsky, una ‘comunidad’, en la que los componentes están a veces en conflicto, a veces de acuerdo, pero siempre en ligazón al trabajo en el seno del mismo marco de acción. La comunidad es el vínculo que une y orienta bajo cada objetivo particular” (1989a, p. 357).<sup>12</sup> Con relación a la noción de *issue network*,<sup>13</sup> el concepto de *policy community*<sup>14</sup> implica una cierta estabilidad de la red constituida, relativamente homogénea y cerrada al exterior. El advenimiento de una *policy community* corresponde así a la emergencia de “mediadores” en el sentido en que lo entienden Jobert y Muller, a saber, estos actores que “ocupan una posición estratégica en el sistema de decisión en la medida en que son ellos quienes formulan el marco intelectual en cuyo seno se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión” (Muller, 1990, p. 50). Por consiguiente, “el papel de los mediadores es [...] articular el proceso de imágenes cognitivas que van a estructurar el referencial de la política pública y el proceso de acceso a la dirección del sector en beneficio del grupo dominante” (Muller, 1990, p. 50).

La fase de ciencia normal o de política pública normal es por tanto un periodo relativamente tranquilo de funcionamiento del campo social, donde las relaciones de fuerza, las representaciones y los modos operativos son compartidos y legitimados.

<sup>11</sup> En inglés en el original. Podría ser traducido como comunidad de políticas públicas compuesta por funcionarios y por los grupos de interés que hacen las políticas (Cf. Boussaguet, Jacquot y Ravinet, 2006, p. 387) (N. del T).

<sup>12</sup> Mény hace referencia a la obra de Hugh Hecló y Aaron Wildawsky (1974), *The Private Government of Public Money. Community and Policy inside British Politics*.

<sup>13</sup> En inglés en el original. (N. del T).

<sup>14</sup> En inglés en el original. (N. del T).

## 2.3 Una fase de crisis

Sin embargo, llega un momento en el que el paradigma se agota en solucionar las anomalías que le presenta la realidad. Esto puede producirse por toda una serie de razones que afectan indiferentemente a uno o varios elementos constitutivos de la matriz disciplinaria. Así, el descubrimiento de una innovación técnica particularmente importante puede provocar reacciones en cadena hasta desequilibrar el marco cognitivo tradicional. Kuhn relata la forma en que el descubrimiento casi fortuito de los rayos X inició una evolución fundamental de las investigaciones en el seno de las disciplinas constituidas. Con sus rupturas, ya no es posible dar cuenta y comprender la realidad según los marcos de referencia, los métodos y los instrumentos anteriormente probados. Hay una crisis del paradigma.

Para trasladar este razonamiento al campo político es posible, en primer lugar, hacer un paralelo entre la definición que da Kuhn de la anomalía en la investigación científica y la acepción común de la noción de “problema” en políticas públicas. Una anomalía, cualquiera sea su naturaleza, es un elemento de perturbación del paradigma. Para intentar explicarla, los científicos toman conciencia de que el nuevo fenómeno no encaja en el sistema en vigor. Desde entonces, “cuando [...] una anomalía parece ser más que un enigma de la ciencia normal, la transición hacia la crisis, el paso a la ciencia extraordinaria ha comenzado” (Kuhn, 1983, p. 121). De forma similar, se recordará que Padioleau definió un problema como una situación donde “los actores perciben desviaciones entre lo que es, lo que podría ser o lo que debiera ser” (1982, p. 25). Tanto en un caso como en el otro, la anomalía es entonces un elemento perturbador del sistema global.

Estos elementos o acontecimientos desencadenantes pueden ser de diferentes órdenes en el campo político. Una catástrofe particularmente grave puede modificar de manera más o menos completa las representaciones y modos de acción que eran legítimos anteriormente, como fue el caso del accidente sobre la autopista de Beaune o las inundaciones de Vaison-la-Romaine.<sup>15</sup> Esto constituye por esencia un choque brutal, inmediatamente visible para la opinión pública. Pero otros fenómenos de agotamiento del paradigma pueden ser más sutiles e inscribirse en un período largo de tiempo, antes que sus efectos deletéreos puedan ser percibidos. En el nivel macro-social, la construcción comunitaria europea, con todo lo que ella supone de debilitamiento progresivo e invisible de la soberanía (pensamos

<sup>15</sup> Ciudades del sureste de Francia (N. del T).

especialmente en el papel de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas en la definición de una norma supranacional cada vez más constrictiva), ha tenido un efecto destructor sobre el marco normativo y cognitivo habitual, al punto de modificar poco a poco el referencial dominante de las políticas públicas. Como lo muestra Muller, asistimos a “la puesta progresiva de un haz de normas de acción comunes, en las cuales los mecanismos de elaboración escapan a un Estado individualmente y que, sin embargo, van a orientar de manera decisiva las percepciones y las conductas de los actores de las políticas públicas, incluido el nivel nacional” (1994a, p. 64).

Esta pérdida de referentes e instrumentos legítimos tiene por corolario la búsqueda de nuevas formulaciones de problemas, así como la puesta a punto de nuevas soluciones más apropiadas. Volvemos a caer en una fase análoga a aquella de la pre-ciencia, en que los paradigmas competidores sostenidos por actores distintos están en lucha por la definición legítima del sector, de la acción a seguir y de las herramientas a emplear. El conjunto de este periodo, hasta la estructuración del sector alrededor de un nuevo paradigma, corresponde precisamente a lo que Kuhn denomina una revolución científica.

Habida cuenta la connotación del término “revolución” en el campo político, se podrá preferir la noción de “cambio” o de “mutación”, pero las implicaciones fundamentales son análogas. En los dos casos hay una pérdida de referentes legítimos, que precede a la formulación de paradigmas concurrentes antes que se pueda encontrar un acuerdo entre ellos, abriendo así un nuevo periodo de estabilización del universo cognitivo y del sistema de actores.

En este marco general, si retomamos el ejemplo del sida, se percibe mejor cómo la enfermedad ha podido constituir una anomalía en el campo estructurado de la salud pública. Incapaces de resolver en el marco tradicional los problemas terapéuticos y sociales generados por el sida, los diferentes actores concernidos van a formular entonces diferentes definiciones de la enfermedad, a las cuales corresponden tipos de políticas precisos. La fase de crisis se traduce por luchas entre los actores que no comparten la misma “visión” del mundo. La crisis desaparece poco a poco, a medida en que concuerdan a la vez las representaciones, normas, dispositivos y actores. Una vez se obtiene la aceptación global (o por lo menos la dominación de una de las que estaba en lucha) se asiste a este proceso de cristalización que abre el periodo de política pública normal.

Por un lado, se logra un acuerdo sobre una definición general del problema: el sida es una epidemia, una enfermedad actualmente incurable,

un problema de salud pública que concierne a toda la sociedad. Por otro lado, se recusa la marginalidad de los grupos sociales originalmente afectados (hemofílicos, drogadictos y homosexuales). Este acuerdo sobre la definición del fenómeno se acompaña de programas de acción bien definidos (política de transfusión sanguínea, información de las poblaciones concernidas y desarrollo de la investigación). Hay una estabilización progresiva del marco institucional: un conjunto de leyes enmarcan las diferentes facetas del problema, los actores administrativos tradicionales o nuevos (Agencia de Lucha Contra el Sida, Als) que movilizan un cierto número de instrumentos (decretos y subvenciones) y se ponen de acuerdo con una parte de los actores concernidos (investigadores y asociaciones). Posteriormente, hay una rutinización de la acción del Estado, como lo confirma la supresión reciente de la ALS, cuyas misiones han sido designadas a la Dirección General de la Salud. Se puede decir entonces que hoy hay una política pública de lucha contra el sida porque hay un paradigma. Pero igualmente se puede imaginar que este universo estable puede enfrentarse a una situación de crisis cuando se descubran medicamentos eficaces o una vacuna. De este modo, la percepción de la enfermedad evolucionará en otra dirección, justificando una reformulación de la acción del Estado.

[ 58 ]

Para las políticas públicas del libro, los años setenta abarcan esta fase de gestación intelectual y de luchas por la dominación de un campo en formación/recomposición. El problema del precio del libro es el catalizador de las tensiones que oponen a los actores favorables a la modernización y/o la estabilización del sector, dos posiciones, estructuradas por dos matrices diferentes. Aprovechando la alternancia de 1981,<sup>16</sup> la fracción unida alrededor del enunciado, “el libro no es un producto como los otros” es la que obtiene el arbitraje favorable de un nuevo ministro de la Cultura preocupado por ampliar sus competencias.

Con el deseo de explicar por qué tal sabio es el portador específico de un paradigma más que otro, Kuhn introduce además un elemento interesante. El señala que hombres como Galileo o Dalton, este último en el caso de la química, eran relativamente nuevos en sus terrenos y, por consiguiente, más bien marginales. Al haber escapado de la socialización determinada por los paradigmas anteriores, ellos estaban en mejores condiciones de sobrepasar los marcos tradicionales para formular nuevas soluciones.

---

<sup>16</sup> El autor se refiere al cambio de color político en la presidencia de Francia que se dio en ese año. Luego de cerca de 22 años de gobiernos conservadores (Ch. de Gaulle, 1959-69; G. Pompidou, 1969-74 y V. Giscard d'Estaing, 1974-81), se produce el triunfo de François Mitterrand, candidato del Partido Socialista Francés. (N. del T).



Ahora bien, tal característica se encuentra en la mayor parte de los casos donde se asiste a un “cambio” de política pública. El grupo de estudio sobre el sida que se crea en los años ochenta es animado por jóvenes médicos “marginales” en el campo administrativo, tradicionalmente competente. A estas características administrativas se agregan, a veces, variables estrictamente políticas. Así, un período de alternación es la ocasión de una renovación de la acción pública gracias a la llegada al poder de actores que no se inspiran en los modos de funcionamiento anteriores. La alternancia de 1981 constituye un buen ejemplo de ello.

En resumen, una política pública como paradigma o matriz sectorial consta entonces de dos a tres fases de desarrollo (confusión o no de la pre-política pública y del periodo de crisis), que ven cómo evolucionan y se modifican los cuatro elementos fundamentales que la componen.

### **3. Sobre las funciones o efectos de las políticas públicas**

#### **3.1 Una función estructurante para el sector concernido**

Kuhn hace notar que la adopción de un paradigma tiene por consecuencia principal estructurar el campo de investigación considerado. Poco a poco, los científicos trabajan según las mismas referencias, con los mismos instrumentos y se reparten más o menos explícitamente la tarea de resolver los enigmas revelados por el paradigma. Por ello, la estabilización de la naturaleza de sus investigaciones alrededor de algunos elementos cognitivos y concretos da un sentido a sus trabajos. Kuhn cita, a manera de ejemplo, dos comentarios hechos por un astrónomo, Wolfgang Pauli, antes y después de la aparición del paradigma elaborado por Werner Heisenberg sobre la mecánica matricial que anuncia la teoría cuántica. Antes de la aparición del paradigma, escribe Pauli a un amigo que “en este momento, la física es de nuevo terriblemente confusa. En todo caso, es bastante difícil para mí [...]”. Luego, algunas semanas más tarde, después del artículo que contiene las nuevas hipótesis sostiene que: “El género de mecánica propuesto por Heisenberg me ha devuelto la esperanza y la alegría de vivir. Él no provee, es cierto, la solución del problema, pero yo creo que de nuevo es posible avanzar” (Pauli citado por Kuhn, 1983, p. 123). Esta homogeneización interna se traduce igualmente en una modificación de los circuitos de socialización. Para ilustrar su reflexión, Kuhn toma el ejemplo de los manuales científicos que evolucionan a medida que se impone el nuevo paradigma en una determinada ciencia.

La definición del paradigma, en el sentido de producción de una política pública, entraña igualmente una cristalización de las relaciones de fuerza



internas en el sector considerado. En el caso de la política de precio único del libro, la estructuración se hizo alrededor del intercambio privilegiado entre los editores y el ministerio de la Cultura.

Por lo mismo, esta acción estructurante contribuye a una distribución del poder en el seno del sector. Cuando un paradigma se impone, esto significa, en efecto, la “dominación” del (o de los) actor(es) que están en la génesis del paradigma, que lo ha(n) sostenido y progresivamente difundido. Kuhn observa cómo, en el campo científico, la eclosión de un paradigma redistribuye progresivamente las cartas en provecho de los científicos que lo han definido. Aunque en un comienzo era marginal, Einstein deviene la figura central de la física en el siglo XX, como en materia de política del libro, los editores se imponen poco a poco como interlocutores dominantes. Si aún es posible encontrar desacuerdos, en adelante, ellos tienen un impacto menor, ligado a su incapacidad de contrabalancear el equilibrio normativo y la distribución de poder en el campo concernido.<sup>17</sup> El poder, así atribuido, no es totalmente apropiable ni integralmente transmisible, pero permanece como una de las consecuencias del advenimiento de un paradigma.

[ 60 ]

Además, la función estructurante opera igualmente respecto del exterior. Kuhn nota que la aparición del primer paradigma en un campo determinado coincide generalmente con la constitución de la disciplina en ciencia autónoma. Con esto se define lo que es legítimo estudiar, así como las modalidades necesarias, una ciencia se constituye en sí y fuera de sí.

De la misma forma, la noción de paradigma permite explicar cómo un sector que produce una identidad propia contribuye a definirse con relación a otros, con relación a la sociedad entera. Con el voto de la ley Lang, el sector de la edición se identifica con la frase “el libro no es un producto como los otros”, que consagra la dimensión dual tradicionalmente asociada a esta producción cultural, a la vez vehículo del saber y objeto comercial.<sup>18</sup>

Referida al Estado, esta doble función de estructuración interna/externa juega igualmente. En el nivel de los equilibrios internos, la adopción de un paradigma por los actores político-administrativos modifica las relaciones de

<sup>17</sup> Muestra de ello es la incapacidad de Leclerc y FNAC para obtener la supresión del régimen de precio único.

<sup>18</sup> Hablando con propiedad, esta frase no es original. Diderot escribía ya: “Una metida de pata que veo cometer sin cesar a aquellos que se dejan guiar por máximas generales es aplicar los principios de una manufactura de tela a la edición de un libro” (1984, p. 49). Pero es la interrupción de esta representación sobre el espacio público lo que la hace nueva.

fuerza en el seno del aparato estatal. La diligencia de Lang para hacer votar su ley era característica del comportamiento extremadamente voluntarista del nuevo ministro, para hacer reconocer la importancia y legitimidad de sus competencias, especialmente frente al ministerio de Economía. La adopción de la representación del libro como “producto distinto a los otros” le permite aplicar un dispositivo elaborado y le sirve como punto de partida de una experticia administrativa y de una legitimidad para intervenir en el sector.

Para los procesos de estructuración externa, es decir, fuera del campo político en sentido estricto, es tentador hacer una aproximación entre la adopción de las políticas públicas y los procesos de legitimación de las autoridades públicas. Para Lagroye, la legitimación puede definirse “en el caso preciso del poder político [...] como un conjunto de procesos que hacen que la existencia de un poder coercitivo especializado se vuelva tolerable si no deseable, es decir, que lo hacen concebir como una necesidad social, incluso como un beneficio”(p. 402). La adopción de un paradigma permite así justificar la existencia del Estado como entidad autónoma, que puede intervenir legítimamente sobre un campo específico.

Uno de los aportes fundamentales del análisis de las políticas públicas a la ciencia política es precisamente haber revelado la existencia de procesos de legitimación entre Estado y sociedad civil, que escapan a los procedimientos tradicionales de la representación por el voto. Ahora bien, en tanto que procesos de producción de constructos sociales y de creencias, es decir, de imágenes o de enunciados tenidos como ciertos por los actores concernidos, las políticas públicas pueden aparecer como una de las modalidades contemporáneas de la legitimación.

[ 61 ]

### **3.2 La definición de un sentido colectivamente legítimo**

La matriz sectorial o política pública es, fundamentalmente, un medio para producir el sentido en una colectividad más o menos restringida, en la medida en que produce imágenes de la sociedad, fija objetivos a alcanzar y distribuye las funciones y los poderes entre los actores concernidos. En el terreno científico, Kuhn considera que la definición de sentido producida por el paradigma es la condición misma del buen ejercicio de la actividad científica. En efecto, ésta no puede existir realmente sino en el marco de un acuerdo general sobre el paradigma, permitiendo así resolver los enigmas planteados por la realidad. En el campo político se puede deducir que las políticas públicas participan en la construcción social de la realidad; puesto que suponen la adquisición de conocimientos y la definición de acciones, ellas permiten a los individuos situarse en su entorno e incluso modificarlo.

Por el contrario, es más difícil admitir la necesidad social de las políticas públicas, en analogía con la necesidad de los paradigmas, que son, para Kuhn, la condición de posibilidad del proceso científico. Las políticas públicas forman de la mejor manera posible uno de los procesos de mediación adaptados a las sociedades contemporáneas. Pero concluir en su necesidad supone una visión racionalizante y determinista de la historia que es poco satisfactoria.

Los campos sociales, aún si están estructurados alrededor de un paradigma, siguen siendo, por otra parte, el lugar de enfrentamientos y de controversias, cuyo efecto es más o menos destructor. Si hay un sentido colectivamente legítimo lo es entonces únicamente porque una norma, sostenida por algunos actores, domina, en un instante dado y circunscrito, los sistemas de actores para un periodo más o menos largo.

### 3.3 Políticas públicas y progreso social

Por consiguiente, esta noción de necesidad está íntimamente ligada, según el espíritu de Kuhn, a la relación entre revolución científica y progreso social. Una de las características del razonamiento de Kuhn es la de oponerse muy firmemente a la visión de la ciencia como proceso acumulativo de conocimientos. Para él, “el paso de un paradigma en estado de crisis a un nuevo paradigma del cual pueda nacer una nueva tradición de ciencia normal está lejos de ser un proceso acumulativo, realizable a partir de variantes o extensiones del antiguo paradigma. Es, más bien, una reconstrucción de todo un sector sobre nuevos fundamentos, reconstrucción que cambia ciertas generalizaciones teóricas, las más elementales de este sector, y también muchos métodos y aplicaciones paradigmáticas” (1983, p. 124). Por lo mismo, no existe un vínculo de causa-efecto, o de anterioridad necesaria, entre un paradigma y otro, especialmente en razón de su inconmensurabilidad. Por tanto, la revolución científica no es sinónimo de un escalón suplementario en una escala del saber; es simplemente una manera diferente, quizá más sutil, pero no forzosamente más justa, de dar cuenta de la realidad.

Esta concepción de la evolución del saber científico encuentra un cierto parentesco con la idea que nos podemos hacer de los modos de acción del Estado. Se trata menos de analizar un progreso cualquiera que remita una dimensión normativa, que de poner en evidencia las modificaciones de los procesos de adaptación de la sociedad a ella misma. En el ejemplo de Touraine que analiza la producción de la sociedad,<sup>19</sup> se podría decir que las políticas

<sup>19</sup> “Inventora de conocimiento, agente de inversión, creadora de una *imagen de la creatividad* que yo llamo un *modelo cultural*, la sociedad se produce ella misma, impone un sentido a las prácticas, se vuelve

públicas constituyen uno de estos modos de producción de la sociedad por ella misma, por tanto, que ellas forman un modo de integración de los actores socio-políticos en un marco cognitivo y normativo que circunscribe las imágenes y las acciones deseables. En consecuencia, si hay “necesidad” del paradigma es más bien en el sentido de que la matriz permite a la sociedad preservarse bajo otra forma, adaptarse a ella misma.

El regreso a lo político de una teorización que proviene de él, permite trazar algunas pistas o ciertas conclusiones provisionales, según se sea más o menos optimista. El hecho de aplicar al análisis de políticas públicas los razonamientos sacados de *La estructura de las revoluciones científicas* de Kuhn, descansa sobre la definición del objeto mismo, al hacer de las políticas públicas un paradigma, o lo que igualmente se ha denominado como una matriz sectorial.

De ahí, la identificación simultánea de los elementos constitutivos, de las fases de desarrollo y de las funciones supuestas de las políticas públicas. En el primer caso, se ha podido considerar que una política pública podía ser analíticamente escindida en cuatro elementos fundamentales: principios metafísicos generales, normas de acción, una metodología e instrumentos específicos. Estos diferentes elementos evolucionan según dos o tres fases, que van de la pre-política pública a la crisis (pudiendo ser confundidas estas dos fases) y que pasan por un periodo de política pública normal, donde el espacio social considerado se estabiliza alrededor de un paradigma y de un sistema de actores específicos. Finalmente, las funciones de las políticas públicas están ligadas simultáneamente a los procesos de estructuración del sector concernido, tributarias de la definición de un sentido colectivamente legítimo y de una atribución del poder, que parecen asegurar una producción o por lo menos una adaptación de la sociedad por ella misma.

La cuestión de la validez de esta aproximación se vuelve inevitable, y no es seguro que las proposiciones formuladas aquí tengan una oportunidad de ser examinadas si se recusa de antemano toda transposición de modelos teóricos de una disciplina a otra. El argumento principal que podemos oponer a tales críticas sería suponer los mecanismos de conocimiento y de poder como similares (y no idénticos) de un campo a otro, científico o político.

---

sobre ella misma; o está solamente en la naturaleza; no es solamente una historia; la sociedad posee la historicidad, la capacidad de producir su propio campo social y cultural, su propio medio histórico” (Touraine, 1973, p. 44) Cursivas agregadas por el autor.

## Referencias bibliográficas

1. Berger, Peter y Thomas Luckmann. (1986). *La construction sociale de la réalité*. París : Méridiens Klincksieck.
2. Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (Dir.). (2006). *Dictionnaire des politiques publiques*. París : Sciences Po Les Presses.
3. Chalmers, Alan Francis. (1987). *Qu'est-ce la science?* París : La Découverte.
4. Chevallier, Jacques. (1986). Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes. En : Semaine Juridique N° 32-54.
5. Colliard, Claude A. y Gérard Timsit (Dir.). (1988). *Les autorités administratives indépendantes*. París : PUF.
6. Cusset, F. (1990-1991). *Volonté politique et marché culturel. Une analyse de la loi du 10 août 1981 sur le prix du livre*. Tesis no publicada, Institute d'Études Politiques, sección CRH, París.
7. Diderot, Denis. (1984). *Lettre sur le commerce de la librairie*. París : Cercle de la Librairie.
8. Edelman, Murray. (1976). *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
9. Edelman, Murray. (1977). *Political Language. Words that Succeed and Policies that Fail*. New York: Academic Press.
10. Fauvelais, Christian y Jean-Yves Glain. (1993). *Le prix unique du livre*. París : Ediciones del Institute Economique.
11. Hall, Peter A. (1993, abril). Policy Paradigms, Social Learning and the State. *Comparative Politics*, 25 (3), s.p.
12. Heclo, Hugh y Aaron Wildawsky. (1974). *The Private Government of Public Money. Community and Policy inside British Politics*. Londres: MacMillan.
13. Hunter, Mark. (1990). *Les jours les plus Long*. París: Odile Jacob.
14. Jenkins-Smith Hank y Paul Sabatier (Eds.). (1993). *Policy Change and Learning*. Boulder: Westview Press.
15. Jobert, Bruno y Pierre Muller. (1987). *L'État en action*. París : PUF.
16. Jobert, Bruno. (1992, abril). Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques, *Revue française de science politique*, 42 (2), 219-234.
17. Jobert, Bruno (Dir.). (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe*. París : L'Harmattan.
18. Kuhn, Thomas. (1973). *La révolution copernicienne*. París : Fayard.
19. Kuhn, Thomas. (1983). *Structure des revolutions scientifiques*. París : Flammarion.

20. Kuhn, Thomas. (1990). En repensant au paradigme. En : *La tension essentielle*. Paris : Gallimard.
21. Lagroye, Jacques. La légitimation. En: Grawitz Madeleine y Jean Leca (1985) (dir.). *Traité de science politique*, Volumen I, París, PUF.
22. Lindblom, Charles. (1959, primavera). The Science of Muddling-Through. *Public Administration Review*, 19, 79-83.
23. Lindblom, Charles. (1968). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
24. Majone, Giandomenico. (1980). Policies as Theories. *Omega*, 8, 151-162.
25. Majone, Giandomenico. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
26. Mény, Yves. (1989). Formation et transformation des policy communities. L'exemple français. En : Yves Mény (Dir.). *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*. Paris : FNSP.
27. Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig. (1989). *Politiques publiques*, Paris : PUF.
28. Merrien, François-Xavier. (1993). Les politiques publiques, entre paradigmes et controverses. En : CRESAL, *Raisons de l'action publique* (pp.87-100). Paris : L'Harmattan.
29. Muller, Pierre. (1990). *Les politiques publiques*. Paris : PUF.
30. Muller, Pierre. (1994a). La mutation des politiques publiques européennes. *Pouvoirs*, 69, s.p.
31. Muller, Pierre. (1994b). *Les politiques publiques*. Paris : PUF.
32. Munro, J.F. (s.f.). *Paradigms, Politics, and Long Term Policy Change Within the California Water Policy-Making System*. Tesis de Doctorado no publicada, University of California (UCLA), Estados Unidos.
33. Munro, J.F. (1993). California Water Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem. En: Jenkins-Smith y Sabatier (Eds.). *Policy Change and Learning*. Boulder: Westview Press.
34. Padioleau, Jean G. (1982). *L'État au concret*. Paris : PUF.
35. Péchu, Cécile. (1992). Tenir le politique à l'écart. En : Pierre Favre (Dir.). *Sida et politique*. Paris : L'Harmattan.
36. Pingaud, Bernard. (1983). *Le livre à son prix*. Paris : Seuil.
37. Rouet, François. (1992). *Le livre*. Paris : La Documentation Française.
38. Setbon, Michel. (1993). *Pouvoirs contre sida*. Paris : Seuil.
39. Touraine, Alain. (1973). *Production de la société*. Paris : Seuil.
40. Urfalino, Philippe. (1993, octubre). De l'anti-impérialisme américain à la dissolution de la politique culturelle. *Revue française de science politique*, 43 (5), 823-849.

# Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?\*

André-Noël Roth Deubel\*\*

## Resumen

El análisis de las políticas públicas se fundamenta en diversas perspectivas epistemológicas y teóricas para construir modelos de análisis. Después de una breve presentación de los principales enfoques epistemológicos y teóricos usados, así como de los diversos modelos de análisis, se concluye que es necesario introducir el análisis de la retórica —entendida como el arte de convencer o persuadir— inscrita en las políticas públicas. Esto, con el fin de tener en cuenta el impacto de las estrategias de comunicación usadas para la justificación y legitimación de las políticas públicas.

## Palabras clave

Paradigmas; Modelos Teóricos; Post-empiricismo; Persuasión.

[ 67 ]

Fecha de recepción: septiembre de 2008 • Fecha de aprobación: noviembre de 2008

## Cómo citar este artículo

Roth, André-Noël. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.

---

\* Este artículo hace parte de la reflexión desarrollada por el autor en el Grupo de Investigación Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP) de la Universidad Nacional de Colombia. Una primera versión de este texto fue presentada en el I Seminario sobre el rumbo de las políticas públicas, organizado por el Grupo de Estudios Sectoriales y Territoriales (ESYT), de la Universidad EAFIT y el Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE), en Medellín el 15 de junio del 2007. Algunos fragmentos de este texto se encuentran igualmente publicados en Vargas A. *et al. Fundamentos de políticas públicas*, Universidad Nacional de Colombia, 2007 y en otro artículo de mi autoría, Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico, publicado en la *Revista Ciencia Política*, N°3, 2007 de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

\*\* Profesor investigador del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá y del CINDE-Universidad de Manizales. Politólogo y Doctor en Ciencias Políticas de la Université de Genève (Suiza). [anrothd@unal.edu.co](mailto:anrothd@unal.edu.co)

# **Theoretical Perspectives for the Analysis of Public Policies: From Scientific Reason to Rhetorical Art?**

## **Abstract**

Public policy analysis is based in diverse epistemological and theoretical perspectives for build analysis models. After a brief presentation of the main epistemological and theoretical frameworks used, as well as the diverse analysis models, we conclude that it is necessary to introduce the analysis of the rhetoric –the art of to convince or to persuade– inscribed in the public policies. This, with the purpose of keeping in mind the impact of the communication strategies used for justification and legitimation of public policies.

## **Key words**

Paradigm; Theoretical Frameworks; Postempiricism; Persuasion.



## Introducción

La lógica científica busca capturar la realidad mediante la elaboración de teorías que permiten explicarla, o al menos en parte, mediante la selección de los factores o variables considerados como determinantes. Las políticas públicas, como cualquier otro objeto de conocimiento, han estado sometidas a múltiples intentos teóricos de explicación. Por lo tanto, existen diversas teorías que se proponen explicar el surgimiento, el cambio o el desarrollo de las políticas públicas, similar a como ocurre para las ciencias sociales. El trabajo científico consiste, en gran parte, en proponer teorías para explicar fenómenos (como por ejemplo las políticas públicas) e intentar mediante demostraciones, evidencias y pruebas empíricas comprobarlas o refutarlas.

Esta concepción empiricista<sup>1</sup> de la ciencia corresponde a la corriente principal de investigación en políticas públicas. Sin embargo, en las últimas décadas el post empirismo, como una corriente crítica del empiricismo tradicional, ha emergido también en el campo del análisis de las políticas públicas. Esta nueva perspectiva refuta la utilidad de pruebas empíricas para las políticas públicas, así mismo, propone teorías y metodologías que las consideran, principalmente, como construcciones discursivas —hechas de argumentos y de elementos retóricos— que se constituyen en narraciones o en relatos; para ello, usan teorías y metodologías de investigación desarrolladas en el campo literario.

[ 69 ]

Andrzej Majone (1997, p. 35) recuerda de manera oportuna que las políticas son hechas de palabras. De modo que estas teorías subrayan el papel de las ideas, de los factores cognitivos, retóricos o inclusive estéticos en la formación de las políticas públicas; y minimizan el papel de los intereses o de la racionalidad. En consecuencia, los análisis tienden a subrayar la dimensión artística en la construcción de las políticas públicas, en particular el arte retórico.<sup>2</sup> De esta manera, la reflexión epistemológica relativa al debate entre empiricismo y post empiricismo se introdujo en el campo del análisis de las políticas públicas. Se ha mostrado que las teorías científicas no son neutrales y que se encuentran “enmarcadas” o “adosadas” en una cierta visión del mundo, es decir en un paradigma.

Según Guba (1990), la investigación en ciencias sociales se apoya en cuatro paradigmas que se diferencian por su ontología, su epistemología y

---

<sup>1</sup> Utilizo el término empiricismo para diferenciarlo del empirismo tradicional e insistir el carácter teórico de la perspectiva, a semejanza del uso que se le da al término economicismo.

<sup>2</sup> Al respecto, véase Aristóteles (2005) y Camps (1995).

su metodología:<sup>3</sup> el positivismo (y neopositivismo), el post positivismo, la teoría crítica y el constructivismo. Por lo tanto, dependiendo de la visión del mundo del investigador, éste abogará por teorías diferentes, frecuentemente inconmensurables entre ellas. Es decir, existen múltiples estrategias de explicación, diversas explicaciones o interpretaciones de los fenómenos a analizar. La teoría es como un mapa con el cual se pretende simplificar la realidad para hacerla entendible: es una reducción extrema de la complejidad del mundo, es como una trampa alistada para capturar la realidad, como diría Baudrillard, A lo cual cabe anotar que ninguna teoría por sí misma es capaz de dar cuenta de esta complejidad.

En este mapa conceptual sólo aparecen los puntos que tienen sentido en relación al paradigma y a la teoría escogidos. De esto modo, en un mundo plural, va a existir una pluralidad de teorías explicativas para los mismos fenómenos. Con el fin de dar cuenta de este pluralismo, se presentará a continuación una breve síntesis de cada uno de estos paradigmas y de las principales teorías. Luego, se presentarán diferentes marcos de análisis, contruidos y “alistados” por los analistas que se caracterizan por hacer énfasis en diferentes teorías y por proponer una ponderación diferenciada de los factores explicativos. En efecto, dada la complejidad del objeto de estudio, “la política pública”, se está abocado a considerar que, como ya se señaló, una sola teoría no está en condición de dar una explicación satisfactoria. Por lo tanto, el campo del análisis de políticas públicas ha desarrollado diferentes marcos de análisis que intentan, en diferente grado, combinar varias perspectivas paradigmáticas y teóricas.

Para claridad de los conceptos utilizados, he retomado aquí la distinción establecida entre marcos, teorías y modelos. Un *marco* (o un enfoque) corresponde a la “asociación y manera de considerar los problemas, un repertorio metodológico y un vocabulario interpretativo” (Balme y Brouard, 2005, p. 35), y según Ostrom (citado por Sabatier, 1999, p.261), “organiza diagnósticos y prescribe interrogantes, [...] intenta identificar elementos universales [...] para clases similares de fenómenos”. Un marco estructura las relaciones entre diferentes variables y las teorías se desarrollan al interior de un marco. Para Sabatier (1999, p. 261) una teoría es “una serie de proposiciones ligadas lógicamente entre ellas que buscan explicar una serie de fenómenos”. Según Balme y Brouard (2005, p.35), una teoría es “un conjunto de conceptos, de variables y de indicadores que establecen relaciones causales y propuestas

<sup>3</sup> La ontología define la naturaleza de la realidad, la epistemología define la relación que existe entre el saber y el investigador y la metodología precisa la manera cómo se descubre el conocimiento.

interpretativas sobre el estado del mundo y sus transformaciones". Un modelo es una "representación simplificada de un proceso (puede ser parte de una teoría)" que "precisa hipótesis en relación a un número limitado de parámetros y variables" (Ostrom citado por Sabatier, 1999, p. 262). Esquemáticamente, un modelo se inscribe en una teoría y ésta, en conjunto con otras teorías, hace parte de un marco de análisis. El marco debe permitir "atrapar" la política pública, guiando el analista en su labor de selección de variables, hipótesis, indicadores y relaciones causales.

## 1. Los cuatro paradigmas de las ciencias sociales

### 1.1 El paradigma positivista y neopositivista

El positivismo es, sin duda, el más influyente de los paradigmas científicos. Herencia directa de la Ilustración, es desarrollado por Auguste Comte (1798-1857), quien considera que la ciencia positiva puede ser utilizada no sólo para descubrir las leyes de la naturaleza, sino que permite también entender las actividades humanas. Así mismo, afirma que los hechos percibidos y medidos son reales y objetivos, y que pueden ser entendidos mediante la investigación empírica experimental. Para el positivista, la realidad es directamente asequible y está determinada por leyes de causalidad que pueden ser descubiertas. Para Comte, el investigador puede asumir una posición de objetividad frente a los hechos (*"free of value"*) y que las hipótesis pueden ser verificadas empíricamente, de preferencia mediante el uso de la matemática.

[ 71 ]

Esta perspectiva tradicional, que se encuentra en el fundamento de la ciencia moderna, fue duramente cuestionada por el post positivismo y prácticamente abandonada en las ciencias sociales. Sin embargo, conoció una renovación mediante el neopositivismo. Esta última perspectiva, que integra la crítica post positivista popperiana, admite las dificultades y límites de la perspectiva positivista, pero reafirma la posibilidad de separar en práctica valores y hechos. El neopositivismo (en particular con la teoría del *Public Choice*) insiste en la importancia de la medición de los hechos mediante la construcción de indicadores y hace uso de una mayor formalización matemática, la cual tuvo un importante desarrollo durante estos últimos tiempos, debido a las posibilidades ofrecidas por la herramienta informática. Hoy en día, muchos analistas de políticas públicas se posicionan en esta perspectiva neopositivista, la cual prolonga el sueño de una disciplina que aporte un conocimiento científico objetivo y útil; un saber especializado que ayude a la toma de decisión o a la legitimación de decisiones en materia de políticas públicas.

En el área de las políticas públicas, estas perspectivas se denominan también como incrementalistas o utilitaristas. Por un lado, la postura incrementalista centra su análisis de la formulación e implementación de las políticas publicasen los procesos de negociación entre los varios grupos organizados que defienden sus intereses particulares tanto durante el proceso legislativo como durante el proceso de implementación. Por otro lado, la postura utilitarista se expresa ampliamente a través de los análisis costo-beneficio como método de valoración de las alternativas de políticas.

## 1.2 El paradigma post positivista o del racionalismo crítico

Para este paradigma, al igual que para el positivismo, la realidad existe y los hechos que ocurren pueden ser explicados. Sin embargo, su posición diverge en cuanto a las posibilidades de acceder a la realidad para ser completamente entendida o explicada. Para el post positivismo existe una multiplicidad de causas y efectos que dificulta seriamente la tarea explicativa. Adicionalmente resulta imposible para el post positivista, contrario al investigador (neo) positivista, separar los hechos de los valores. Los hechos, tal como los percibimos siempre, estarán cargados de valores. Para los defensores de esta postura, la objetividad es un ideal al cual los investigadores intentan acercarse mediante la existencia de una comunidad científica crítica que trabaja con el propósito de refutar las teorías propuestas por otros pares, o que se dedica a proponer, desde un paradigma alterno, otras explicaciones de los hechos<sup>4</sup>. En el plano metodológico, el post positivismo critica al experimentalismo sin desecharlo, y pregona, sobre todo en el ámbito de las ciencias sociales, tener en cuenta dimensiones, enfoques y teorías explicativas más cualitativos.

Directamente inspirado en la idea de paradigma de Thomas Kuhn (1983), Peter Hall (1993) propone establecer un paralelo entre los conocidos procesos de cambios de paradigma en la actividad científica (las revoluciones científicas de Kuhn) y el cambio de políticas públicas. De esta manera, una política pública se desarrolla bajo la misma lógica que un paradigma. Cuando logra imponerse en el campo político, una política tiene un proceso de desarrollo y de expansión, mediante la multiplicación de normas, reglas e instituciones que corresponden a la concepción básica de la política, es decir, a su núcleo duro. Esta fase corresponde a la ciencia “normal” de Kuhn: el trabajo de los políticos no cuestiona los fundamentos o postulados de la política, sino que propone adaptaciones o ajustes relativamente marginales —lo que en el plano

---

<sup>4</sup> Actividad de falsación o falseamiento de los científicos, según Popper, y rivalidades entre matrices disciplinares defendidas por distintas comunidades de científicos, en la teoría de Kuhn.

legislativo corresponde, *grosso modo*, a modificaciones en reglamentos, decretos, entre otros. Esta actividad política administrativa corresponde a una lógica incrementalista, de cambios de “primer orden” o periféricos. Llega un momento en que la política tiene dificultades para encarar y resolver los problemas que la justifican. Los cambios habituales y periféricos no logran resolver las dificultades. Se empieza a dudar de la validez y pertinencia de la política. Es decir, la política es cuestionada y entra en crisis. Siguiendo la metáfora del paradigma científico, este es el momento en donde surgen propuestas explicativas diferentes o mejores a la original: se cuestiona primero la política como tal (cambio de segundo orden), y eventualmente, incluso, se cuestiona la lógica fundamental de la política, esto es, su núcleo duro. Hay una disputa para saber cuál es el paradigma más certero. En el plano político surgen otras propuestas de políticas para afrontar el problema. El conflicto o la crisis se resuelve por la adopción de una nueva política (cambio en los medios y/o en los objetivos de la política) o por el reafianzamiento de la anterior. El cambio de política implica entonces un cambio en el núcleo duro de la política. La nueva política va a desarrollarse con base en otros postulados e hipótesis. Frecuentemente también significa un cambio en el personal político (cambio de gobierno) o de las élites que ocupan posiciones en la estructura político administrativa del Estado. Este elemento de cambio de personal político se relaciona con el carácter social o político (y no estrictamente científico) del cambio en las revoluciones científicas (Véase Kuhn, 1983). Con esta teoría, Hall explica el proceso de cambio ocurrido durante los años setenta y ochenta en Inglaterra, que vio la sustitución de la política económica keynesiana por una política basada en los postulados de la economía neoclásica (neoliberal).

[ 73 ]

Según el epistemólogo Imre Lakatos pueden coexistir varios “programas de investigación” de forma simultánea. Los unos progresivos y otros regresivos. Hall se ha apoyado posteriormente en esta teoría para hacer frente a la crítica de que no se puede asimilar las políticas a los paradigmas científicos, ya que, según él a diferencia de lo que ocurre con las revoluciones científicas, con las políticas no se cambia la totalidad del núcleo duro, sino que se trata más de una recomposición de diferentes elementos y valores.

### 1.3 El paradigma de la teoría crítica

La teoría crítica constituye un tercer paradigma, desarrollado principalmente por la Escuela de Francfort (en particular J. Habermas, T. Adorno y H. Marcuse). Esta Escuela comparte también las premisas ontológicas del post positivismo. Es decir, considera que la realidad existe, pero es de imposible acceso. Por lo tanto, para los defensores del paradigma de la teoría crítica la actividad investigativa está

siempre orientada por valores y, en consecuencia, la objetividad y la búsqueda de ésta son ilusorias. La política está en todas partes. Metodológicamente, los adeptos de la teoría crítica asumen una postura “en valor” y se consideran, mediante la eliminación de la “falsa consciencia”, comprometidos con la transformación social (la objetividad científica no existe). En particular, se busca legitimar una mayor participación de los ciudadanos para afianzar la democratización de los procesos de políticas públicas (democracia deliberativa) (Cf. Forester, 1993; Swiss Political Science Review (SPSR), 2004).

Frente a las perspectivas utilitaristas o incrementalistas del neopositivismo, los analistas críticos se apoyan principalmente en la teoría de la acción comunicativa de Habermas, la cual considera que las acciones públicas son fundamentalmente acciones de comunicación. En esta perspectiva, las políticas públicas alteran la “infraestructura comunicativa” de la sociedad, la cual entrelaza la estructura social y la acción social. De este modo, la teoría crítica desarrolla una explicación de las políticas públicas en tres etapas. Primero, considera la construcción histórica de los problemas de políticas públicas como una selección condicionada de las demandas sociales. Segundo, el desarrollo e implementación de las políticas se pueden entender como procesos que modifican la infraestructura comunicativa de la sociedad. Con eso, se condicionan los fundamentos normativos y las expectativas de la ciudadanía, lo que permite, tercera etapa, mantener y reproducir la dominación.

La teoría crítica en el campo del análisis de las políticas públicas busca mostrar empíricamente el proceso por el cual se logra mantener la reproducción, en su contingencia y variabilidad, de las creencias, consentimientos y esperanzas de la ciudadanía. De esta manera, la teoría crítica se enfoca en develar las relaciones de poder y las manipulaciones de la vida cotidiana. Apunta a mostrar los límites y la vulnerabilidad de los poderes establecidos, a la vez que devela los mitos normativos y las creencias que se encuentran en su trasfondo (Cf. Forester, 1993, pp. 160-161). La labor de los analistas críticos debe contribuir entonces a “esclarecer, develar y comunicar a los ciudadanos las posibilidades actuales de vida mejor y de acciones emancipadoras” (Forester, 1993, p. 30).

## 1.4 El paradigma constructivista

Finalmente, el último paradigma corresponde a la postura constructivista (Berger y Luckmann, 1975). Ésta considera que la realidad es una construcción social y que, por lo tanto, la realidad objetiva no es asequible a los investigadores, incluso que no existe, ya que cada individuo puede ver la realidad de forma

diferente. La realidad es relativa. Esta idea se sustenta, por ejemplo, en los experimentos de psicología social, en donde una misma figura puede ser vista de forma diferente por los individuos: donde uno ve un pájaro, otro puede ver un caballo (*Gestalt*), o en la teoría de la relatividad de Einstein, la cual muestra que la realidad puede ser percibida de forma diferente según la posición del observador. En este contexto, el conocimiento y los investigadores son parte de la misma realidad subjetiva —nada es objetivo en el sentido positivista del término— y los descubrimientos y el conocimiento son resultado de la interacción entre diferentes saberes (intersubjetividad). Con los aportes de la filosofía pos estructuralista de Foucault y de la teoría crítica de Habermas a esta postura epistemológica, se mostró también la importancia de considerar las políticas públicas desde el ángulo del análisis del discurso (Cf. Edelman, 1991).

La metodología constructivista privilegia los procesos de identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes (narraciones, historias de vida, relatos, retórica, hermenéutica). Desde esta perspectiva, una interpretación radical consideraría que no existe ninguna posibilidad de desarrollar una acción o una explicación basada en la razón científica, ya que cada experiencia es única. Es decir, acorde a esta postura es imposible elaborar teorías o modelos de explicación, y, aún menos, modelos predictivos o normativos de la realidad política, económica o social, pues ésta es inasequible a la objetividad y su interpretación no es más que una construcción entre otras igualmente válidas, que buscan *credibilidad* social más que certeza científica para imponerse en la actividad política. Estas son las posturas post empiricistas. Aquí se considera entonces que las ideas o los factores cognitivos —más que los intereses y la racionalidad— tienen un rol importante, sino preponderante, en la formación de las políticas públicas. Si la adopción de una política pública se debe, por lo menos parcialmente, a su capacidad de ser creíble, y no por las evidencias y pruebas científicas que la sustentan, se abre un espacio para la creación artística, entendida como la expresión simultánea de un medio para lograr un resultado y de un ideal estético. El *arte* de gobernar retoma su sentido frente a la ambición de constituir una *ciencia* del gobierno, cuestionando así la separación moderna de la ciencia y del arte.<sup>5</sup>

[ 75 ]

## 2. Los marcos de análisis: de la racionalidad al arte

Para dar cuenta de la complejidad de la política pública, la mayoría de los analistas contemporáneos de políticas públicas no sólo usan una teoría en

---

<sup>5</sup> La palabra arte viene del latín *ars* (habilidad, oficio, conocimiento técnico). Durante el Medioevo no se distinguía las artes de las ciencias. Las facultades de artes liberales enseñaban la gramática, la dialéctica, la retórica, la aritmética, la geometría, la astronomía y la música.



particular, sino que proponen marcos explicativos generales que combinan diferentes teorías inspiradas en los diferentes paradigmas que se presentaron arriba. De este modo, los marcos de análisis propuestos buscan tener en cuenta múltiples factores determinantes.

De manera muy sintética (e incompleta) se puede considerar que todos los marcos expuestos a continuación permiten o intentan integrar, a su manera, tres tipos de factores. El primer tipo de factores corresponde a los factores *racionales*, es decir, por ejemplo, los intereses “materiales” de los actores. Postura que corresponde principalmente a la lógica investigativa neopositivista y, eventualmente, post positivista. Una segunda serie de marcos de análisis hace énfasis en los factores *institucionales* o estructurales que influyen en los procesos de formación de las políticas públicas, y que fueron revalorizados por la teoría neo institucional. Las diferentes vertientes del neo institucionalismo permiten situar esta perspectiva tanto en el neopositivismo, el post positivismo o la teoría crítica. Finalmente, un tercer grupo de marcos enfatiza en la centralidad de los factores *cognitivos o de las ideas*. Estos marcos de análisis se inspiran en el post positivismo, la teoría crítica y en el constructivismo. Es el marco presentado como el de las tres “Ies” (Intereses, Instituciones, Ideas). Así, existe una suerte de *continuum* de marcos, desde los más materialistas o racionalistas (positivistas) hasta los que se centran exclusivamente en el papel de los factores cognitivos (constructivistas). A continuación se presentan brevemente cinco marcos de análisis entre los más difundidos. El primero (2.1), el marco secuencial, es el más conocido. Los marcos de análisis (2.2. y 2.3) enfatizan sobre los factores explicativos racionales e institucionales. Los dos siguientes (3.4. y 3.5) se caracterizan por incluir importantes factores cognitivos en su estrategia de análisis. El último (3.6) es un marco de análisis que se sitúa en la perspectiva constructivista.

## 2.1 El marco secuencial

El principal marco de análisis, el primero, más popular e influyente, es sin duda el marco clásico que divide el proceso de la política pública, y, allí radica su originalidad, en diferentes etapas o fases. Este es el ciclo de política o marco secuencial, también llamado el “enfoque de los libros de textos”.<sup>6</sup> Este

<sup>6</sup> En Colombia, al igual que en otras partes, tanto la estructuración de los programas curriculares como los principales textos de introducción al estudio de las políticas públicas usan generalmente también esta perspectiva. Los principales libros de textos empleados en Colombia son: Aguilar Villanueva (1992), Meny y Thoenig (1992), Vargas Velásquez (1999), Salazar Vargas (1999), Roth Deubel (2002) y Muller (2002).



marco —inicialmente sugerido por Lasswell (1956) y luego desarrollado por Jones (1970)— permitió realmente “lanzar” el análisis de la política pública como campo de interés para la academia. La política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas, las cuales se pueden estudiar separadamente (influencia del positivismo). Estas etapas corresponden, por lo general y en este orden, a la definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación, la decisión (o legitimación), la implementación y, finalmente, a la evaluación. Esta visión fragmentada ha permitido, sobre todo hasta los años ochenta, la realización de innumerables investigaciones, especializadas en una u otra etapa particular o en todo el proceso concebido como una sucesión (lógica) de etapas. Igualmente, facilitó la elaboración de teorías “parciales” por cada una de las secuencias del proceso. Esto constituye la fortaleza del marco secuencial, pero también su mayor debilidad, a saber, que se tiende a perder de vista el proceso en su conjunto. Debido a que el marco no se centra en una perspectiva teórica particular, el marco secuencial autoriza una gran flexibilidad de uso. De este modo, para el análisis de cada fase, se puede utilizar cualquier teoría.<sup>7</sup>

Para la construcción de la agenda se destacan, por ejemplo, los modelos teóricos propuestos por Cobb y Elder (1972), Kingdon (1984) y Garraud (1990). La secuencia de formulación y legitimación de las políticas públicas ha sido particularmente discutida y analizada por autores tales como Simon (1959), Lindblom (1959), Allison (1971), March y Olson (1972), Sfez (1976), entre otros, cuyos nombres están relacionados con el ámbito de la teoría de la decisión (Véase las nociones de racionalidad absoluta y limitada, incrementalismo, *garbage can model*, entre otras.). El estudio de la secuencia de la implementación de la política pública tiene una obra pionera autoría de Selznick (1949), la cual tiene un importante desarrollo en la década de los años setenta con las investigaciones realizadas por autores como Pressmann y Wildavsky (1973), Bardach (1977), Elmore (1978), Sabatier y Mazmanian (1979).

De allí en adelante han surgido diferentes propuestas de revisión sobre la concepción de la implementación (y de su estudio), tradicionalmente abordada como un proceso de tipo “*top-down*” (de arriba hacia abajo). De manera destacada, la implementación es considerada entonces como un proceso totalmente opuesto, es decir “*bottom-up*” (de abajo hacia arriba) (Elmore, 1978). Otras propuestas “mixtas” fueron desarrolladas: por ejemplo, como

---

<sup>7</sup> Es de anotar que, estéticamente, este marco de análisis tiene la ventaja de poder ser presentado de una manera sencilla y con una lógica lineal y ordenada (el ciclo de la política pública).

un proceso evolutivo (Majone y Wildavsky, 1979), de aprendizaje (Browne y Wildavsky, 1983) o analizado desde una perspectiva interorganizacional (Hjern, 1982) o más recientemente, como un problema de “management” público (Hughes, 1994) o de *governance* (Hill y Hupe, 2002).

Por último, la concentración sobre la fase de evaluación de las políticas públicas ha generado la creación de un campo específico, casi autónomo, del análisis de la política pública con su institucionalización en numerosos países.<sup>8</sup> Los diferentes enfoques teóricos para la evaluación han recorrido el mismo camino que las etapas anteriores, pasando de una perspectiva objetivista, cuantitativa —dominada por el pensamiento positivista— a unos enfoques que fueron integrando paso a paso mayor cantidad de criterios. Dichos criterios son en particular, cualitativos y tienen origen en los puntos de vista que se fueron dando a medida que se percibieron los límites y las lagunas del enfoque inicial. De la evaluación centrada en la búsqueda de causalidades simples y del experimentalismo (Campbell), se pasó a proponer una evaluación pluralista o múltiple, más comprensiva e interesada en los impactos o en la satisfacción de los usuarios o ciudadanos (Cf. Monnier, 1992; Rossi y Freeman, 1993; Kessler *et al.*, 1998). Sin embargo, en la actualidad, en particular con la introducción del hábito de la medición en la gestión pública New Public Management (NPM), la práctica evaluativa tiende a concentrarse en la evaluación de la eficiencia (por ejemplo, análisis costo-beneficio) y de resultados (cuantitativa), en las auditorías y en la rendición de cuentas. Práctica que ha generado la creación de un verdadero mercado laboral ante la fuerte demanda institucional de evaluación —frecuentemente instrumentalizada a fines de legitimación—, tanto de la gestión como de las políticas públicas.

Esta perspectiva secuencial constituye una excelente puerta de entrada para el estudio de las políticas públicas debido a sus cualidades didácticas, heurísticas y quizá estéticas, así como su flexibilidad y adaptabilidad. La cual ha permitido un desarrollo espectacular del interés por el análisis de las políticas públicas. Sin embargo, desde hace unos años se considera que su capacidad para realizar nuevos aportes explicativos se ha agotado. Debido a sus límites conceptuales y las importantes críticas que sufrió. En particular, el hecho de que el enfoque se basa en una concepción idealizada y racional con un sesgo “top-down” y legal (Cf. Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). De este modo, muchos analistas consideran que el marco secuencial ha cumplido su ciclo de vida y que debería ser remplazado por “mejores teorías” (Sabatier, 1999, p. 7).

---

<sup>8</sup> Se puede considerar la evaluación de las políticas públicas como una forma particular de análisis.

**Tabla 1.** El marco del ciclo de política: actividades y actores principales

<i>FASE I</i>	<i>FASE II</i>	<i>FASE III</i>	<i>FASE IV</i>	<i>FASE V</i>
<b>Identificación e institucionalización de un problema</b>	<b>Formulación de soluciones o acciones</b>	<b>Toma de decisión</b>	<b>Implementación</b>	<b>Evaluación</b>
<b>Actividades</b> Valores, acontecimientos, intereses, demandas y agenda pública.	<b>Actividades</b> Elaboración y valoración de respuestas, selección de criterios.	<b>Actividades</b> Encontrar una coalición mayoritaria, legitimación.	<b>Actividades</b> Ejecución, gestión, efectos concretos.	<b>Actividades</b> Reacciones, juicio sobre los efectos, medición, valoración, propuestas de reajuste.
<b>Actores</b> Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, ONG, etc.	<b>Actores</b> Parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, ONG, etc.	<b>Actores</b> Parlamentos, presidente, ministro, gobernador, alcalde, etc.	<b>Actores</b> Administración pública, ONG, empresa privada, etc.	<b>Actores</b> Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, ONG, etc.

Fuente: Elaboración propia.

[ 79 ]

## 2.2 Las teorías de la elección racional y del *Public Choice*

Dentro de la perspectiva neopositivista, una de las teorías más difundidas en la actualidad es, sin lugar a duda, la teoría de la elección racional. Generalmente, la teoría de la elección racional considera “la política pública bajo el ángulo de un problema de acción colectiva, utiliza el individualismo metodológico y la modelización como medio de análisis y para la interpretación se apoya en algunas nociones claves como bien colectivo, juego estratégico, diferentes conceptos de equilibrio, de solución y de óptimo” (Balme y Brouard, 2005, p. 36). Balme y Brouard consideran que este enfoque se constituyó en un verdadero “paradigma” o en una “tradición investigativa” (Cf. 2005, p. 36) de filiación epistemológica “popperiana” (Cf. 2005, p. 48) que se despliega en un ámbito amplio de las ciencias sociales, en particular, en la intersección de la economía, la ciencia política, la filosofía, la psicología, la sociología y el derecho. La elección racional propone a la vez una “serie de teorías” y de “modelos explicativos desarrollados a partir de una metodología común” (Balme y Brouard, 2005, p. 36). La teoría de la elección racional considera que el comportamiento de los actores se caracteriza por la maximización de sus

utilidades (o intereses). Los actores son seres racionales y capaces de ordenar sus preferencias. Además, actúan de forma independiente de otros actores, buscando siempre maximizar sus intereses. Esta es la tesis del individualismo metodológico.

Inscrita en una perspectiva neo institucional<sup>9</sup> (Lane, 1995, pp. 217-240; Hall y Taylor, 1996, pp. 936-957; Muller y Surel, 1998, pp. 41-47; Roth, 2002, pp. 37-41), la teoría de la elección racional conoció su mayor difusión y aplicación al integrar los postulados de la economía neoclásica (*homo economicus*) para conformar la escuela del *Public Choice* (Cf. Lane, 1995, p. 206). La teoría del *Public Choice* se centra en analizar los arreglos institucionales —en particular el diseño de las instituciones estatales y las normas legales y constitucionales—, desde el ángulo de la nueva economía clásica, usando principalmente los conceptos y teorías relativos a costos de transacción, principal-agente (teoría de la agencia), teoría de los juegos, contrato, de *rent-seekers*. De manera breve, se puede decir que el *Public Choice* es la aplicación de la teoría económica para la comprensión de la política.

[ 80 ]

Para este enfoque, los arreglos institucionales deben generar los “costos de transacción”<sup>10</sup> más bajos posibles, con el fin de evitar la captura de las políticas por los *rent-seekers* y garantizar así una mayor eficiencia en el uso de los recursos, por lo tanto, mejores resultados desde el punto de vista costo-beneficio. El enfoque tiene una fuerte dimensión normativa: la mayor eficiencia en las políticas públicas se obtiene si se “guía” o incentiva correctamente, a través de instituciones adecuadas, los comportamientos racionales y egoístas de los actores individuales y colectivos. En este interés por rediseñar instituciones más eficientes —bajo la óptica de la elección racional—, el enfoque establece un puente con la economía constitucional de Buchanan (1986, 1991).

Esta teoría es particularmente apreciada en las instituciones multilaterales de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial para impulsar las reformas al Estado. En efecto, con su énfasis en las instituciones administrativas y políticas, los estudios realizados en

<sup>9</sup> En artículo de referencia, Hall y Taylor (1996) consideran que existen tres neo institucionalismos: económico o de elección racional, sociológico e histórico.

<sup>10</sup> Los costos de transacción se definen como “los recursos necesarios para medir tanto los atributos físicos como legales de los bienes que se están cambiando, los costos de vigilar, patrullar y hacer cumplir los acuerdos y la incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición y cumplimiento de los términos de intercambio”. Incluye también “los costos de búsqueda de información, costos de arreglos y decisión, costos de acción de vigilancia y policía” (North y Coase citado en Kalmanovitz, 2001, p. 37).

esta perspectiva casi siempre señalan a las instituciones públicas como “entorpecedoras” de una eficiencia óptima de las políticas públicas, pues son las responsables del nivel (siempre demasiado alto) de los costos de transacción (las instituciones privadas, más sensibles a las señales del mercado, se adaptan más rápidamente). Esta perspectiva de análisis constituye la base teórica de las reformas neoliberales de estos últimos años. Un buen ejemplo de los trabajos realizados con este enfoque es el *Informe de 2006* del BID, que se centra en el análisis comparado de los arreglos institucionales que prevalecen en la formación de las políticas públicas (partidos, parlamentos, gremios, presidencia, corte constitucional, principalmente) en los diferentes países de América Latina.

### 2.3 El marco *Institutional Analysis and Development (IAD)*

Bajo el nombre de *Institutional Analysis and Development Framework*, algunos analistas, como Elinor Ostrom (Cf. Ostrom citada por Sabatier, 1999, pp. 35-71), han elaborado uno de los marcos analíticos más interesantes que logra integrar la dimensión cultural en su explicación de las políticas públicas con un marco cercano a la perspectiva neopositivista. Aunque se presenta como un marco general, su base principal se halla en la teoría de la elección racional. Dicho marco pone en su centro una “arena de acción” en la cual se interrelacionan “actores” individuales y colectivos en una “situación” que corresponde al arreglo institucional específico operante para la política pública. En un primer momento, el análisis de estas interrelaciones, desde la perspectiva de la elección racional, permite explicar las características de una política pública (*the resulting outcomes*). En un segundo momento, trata de entender los factores que influyen sobre la estructuración misma de la arena de acción. Para ello, el marco considera tres tipos de factores: las reglas utilizadas por los participantes para ordenar sus relaciones (*rules-in-use*), las características materiales y físicas del contexto pertinente (estado del mundo) y, finalmente, las particularidades culturales propias de la comunidad política (*attributes of community*) (Véase figura 1).

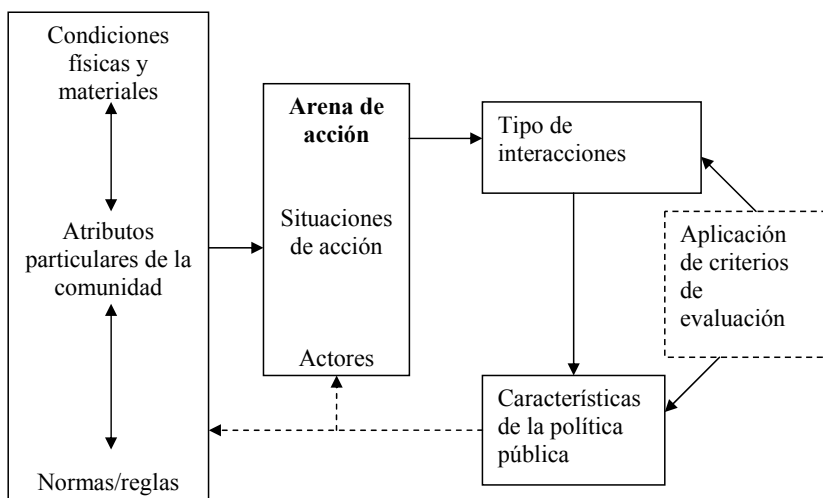
[ 81 ]

### 2.4 El marco de análisis *Advocacy Coalitions*

El origen del marco *Advocacy Coalitions* (AC) se remonta, según su propio autor (Cf. Sabatier, 1999, pp. 117-120) a los años 1981-1982. Con la intención de proponer una alternativa al enfoque secuencial entonces dominante, Sabatier inició la búsqueda de una síntesis de los mejores dispositivos aportados por los enfoques *top down* y *bottom up* en el estudio de la implementación, integrando de manera más satisfactoria el papel de

las informaciones técnicas en los procesos de política. Esta labor culminó en 1993 con la publicación, en colaboración con Jenkins-Smith, de un libro que incluye unos estudios empíricos basados en dicho marco.

**Figura 1.** El marco de análisis IAD



Fuente: Sabatier; 1999. Con adaptación propia.

El marco de análisis inicial se basa en cinco premisas. Primera, las teorías sobre proceso o cambio de política deben ser capaces de tener en cuenta mejor la información relativa a los problemas. Segunda, es necesario ver los procesos de política en una perspectiva temporal de larga duración (unos diez años o más). Tercera, la unidad de análisis no puede limitarse a la estructura gubernamental, sino a un “subsistema de política”. Este subsistema, como parte del sistema político, está compuesto por una variedad de actores, públicos y privados, que están activamente implicados o interesados en un problema de política o en una controversia. Cuarta, al interior del subsistema, es preciso incluir también, por una parte, a actores tales como: periodistas, investigadores y analistas de políticas, debido al papel tan importante que juegan en la difusión de ideas; por otra parte, a actores de todos los niveles gubernamentales activos en el proceso de formulación e implementación. Finalmente, la quinta premisa consiste en considerar que las políticas públicas incorporan teorías implícitas sobre la manera de alcanzar sus objetivos. Estas teorías pueden ser entendidas como sistemas de creencias, que incluyen valores prioritarios, percepciones de relaciones causales y de la importancia

del problema, así como apreciaciones sobre la eficacia de los instrumentos de política utilizados, que son incorporados por los miembros de coaliciones de actores “militantes” o coaliciones de “causa” (las *advocacy coalitions*- AC). La posibilidad de introducir, tanto elementos subjetivos, a saber, las creencias y los valores, como elementos más objetivos relativos al contexto y a los intereses de los actores en un único esquema-guía, ofrece así la perspectiva de seguir a través del tiempo la influencia sobre la política pública de varios elementos: actores, contexto, ideas, información, cambios tecnológicos.

En estos subsistemas de política, los actores se estructuran en comunidades de política<sup>11</sup> (por lo general entre una y cuatro), cada una basada en un sistema de creencias específico (similar a un paradigma), las cuales compiten entre ellas para influir sobre las decisiones públicas usando de manera instrumental los recursos que les procure el entorno del subsistema (Véase figura 2). Ese entorno influye sobre el subsistema y sus actores, y actúa como un proveedor de coerciones, limitaciones y recursos. Está compuesto por factores estables, como las reglas constitucionales, las condiciones socioculturales o naturales, y otros más dinámicos, como las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, la mayoría parlamentaria o de gobierno. Un aspecto importante del modelo es la distinción que permite establecer entre cambios fundamentales y cambios secundarios en la política. Los cambios fundamentales son asimilados a un cambio de comunidad de política dominante en el subsistema. Se asemejan, haciendo una analogía con la epistemología kuhniana, a un cambio de paradigma en la política. Estos cambios son relativamente escasos,<sup>12</sup> ya que la mayoría de los cambios ocurren en el núcleo de la política (*policy core*) o, a un nivel más periférico, en los aspectos secundarios de la política (reglamentaciones y cambios institucionales que no cuestionan el núcleo o fundamento ni de la política (*policy core*) ni de las creencias (*deep core*) de la comunidad dominante acerca de la política en cuestión).

[ 83 ]

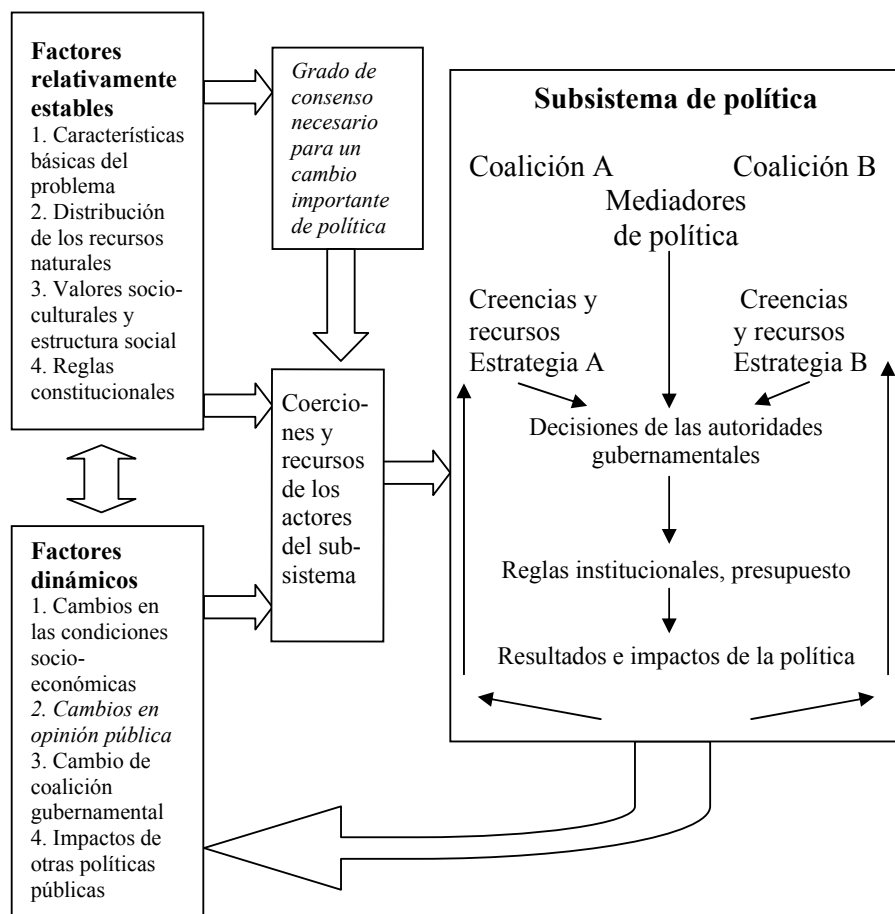
---

<sup>11</sup> Sabatier (1988) define una comunidad de política como “el conjunto de actores, personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas [...] que comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos”. Estas comunidades de política están en la base de las coaliciones de “militantes” (*advocacy coalitions*).

<sup>12</sup> Al aplicar este modelo a la política ambiental colombiana (Roth, 2002, pp. 167-209), he detectado la ocurrencia de dos cambios paradigmáticos desde que el tema entró en la agenda pública: uno en 1936 y otro en el año de 1993. En cuanto a la política de derechos humanos, utilizando un modelo un tanto diferente, se consideró que el cambio paradigmático que ocurrió hacia 1990 y con la Constitución de 1991, se quedó prácticamente en el plano discursivo, pues no logró consolidarse posteriormente (Cf. Roth, 2006). Al respecto véase también Surel (1998, p. 176), quien señala que, a diferencia de lo que ocurre con los paradigmas científicos, un paradigma “societal” no es remplazado totalmente por otro, sino que existen “retraducciones” de elementos, “mecanismos de resistencia” y de “adaptación” complejos y a veces contradictorios.

Posteriormente (Cf. Sabatier, 1999, pp. 147-148), los autores han aportado correctivos a su marco inicial. Por ejemplo, atribuyen más importancia a los cambios en la opinión pública como factor dinámico, y toman en consideración el grado de consenso necesario (variable según los países) para realizar un cambio profundo de política. En conclusión, para el enfoque AC los cambios de política ocurren debido a dos causas: una de orden cognitivo y otra de orden más objetivo. De una parte, porque suceden cambios en los valores fundamentales de los miembros de las coaliciones de actores y, por otra parte, como consecuencia de perturbaciones externas a la política (Cf. Sabatier, 1999, p. 151).

**Figura 2.** El marco *Advocacy Coalitions*



Fuente: Sabatier, 1999, pp. 121 y 149. Con adaptación propia. En cursiva se señalan las adiciones realizadas en 1998 sobre el modelo inicial.



## 2.5 El marco de análisis por el referencial

Al entender las políticas públicas como configuraciones de actores, el francés Pierre Muller (2006) hace énfasis en tres puntos (pp. 67 y ss.): 1) el problema de la racionalidad de los actores, 2) el papel de la administración pública y 3) las redes de actores. Sobre el primer punto, Muller señala la incertidumbre y la complejidad de los procesos de decisión, con base en autores clásicos como Simon, Lindblom o Cohen, March y Olson. En el segundo punto, Muller se fundamenta sobre lo que llama, para el caso francés, el medio decisional central. Este medio decisional está configurado por cuatro círculos de decisión. El primer círculo es por el cual transitan todas las decisiones (por ejemplo: primer ministro, ministro de hacienda, presidente). Un segundo círculo está compuesto por las administraciones sectoriales (ministerios) que intervienen en un campo específico. Un tercer círculo está conformado por los “socios externos al Estado”, como los gremios, las grandes empresas privadas, las asociaciones, ONG, entre otros (Cf. Muller, 2006, p. 74). Por último, el cuarto círculo integra los órganos políticos como el Congreso, la rama judicial (Corte constitucional, Corte suprema en Colombia). Es en el “marco de negociaciones interministeriales” que los diferentes puntos de vista se expresan y pesan sobre la decisión, la cual aparece como un proceso de elaboración, por “poda sucesiva”, de un “consenso mínimo entre los protagonistas” (Muller, 2006, pp. 75-76). Finalmente, el tercer punto, se centra en mostrar cómo las redes de actores se constituyen en “redes de políticas públicas”. Allí, se trata de “identificar los actores susceptibles de actuar en la interfaz entre las diferentes redes”, en la medida que serán ellos quienes “ejercerán la función estratégica de integración de las diferentes dimensiones de la decisión” (*policy brokers*, mediadores, empresarios políticos). Estas redes de políticas públicas, que se expresan en foros o comunidades de políticas públicas, son el lugar de la “producción de la significación de las políticas públicas” (Muller, 2006, p. 76).

[ 85 ]

Con esto, Muller busca integrar el carácter irreducible de la dimensión global que obra en la formación de las políticas públicas. Para lo cual es necesario integrar el papel de las ideas. Según Muller, las políticas públicas no son solamente un proceso de decisión, sino el “lugar donde una sociedad dada construye su relación al mundo” (Muller, 2006, p.95). Una política pública es entonces también la construcción de una “imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (Muller, 2006, p. 95). Es el *referencial* de la política pública. Un referencial articula cuatro niveles de percepción del mundo —valores, normas, algoritmos e imágenes— que se descompone en tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial y operadores de

transacción llamados la relación global-sectorial (RGS) (Muller, 2006, p. 100). El referencial global es “una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales” (Muller, 2006, p. 100). El referencial sectorial “es una representación del sector, de la disciplina o de la profesión” y los operadores de transacción “corresponden a los algoritmos”. Y para Muller, estos referenciales constituidos por “ideas, creencias y visiones del mundo tienen un estatuto equivalente al de los recursos monetarios u organizacionales” (Muller, 2006, p.106). Son ideas en acción (Muller, 2006, p.107). En la acción política surgen “mediadores”, como agentes de cambio que buscan afirmar su hegemonía y liderazgo en un sector, que establecen el puente, realizan los ajustes entre el referencial global y el sectorial. Este proceso de ajustes y desajustes entre referenciales constituye entonces una dinámica continua de cambio en las políticas públicas.

## 2.6 El marco de análisis narrativo de Emery Roe

E. Roe (1994) concibe este marco como un complemento a un análisis convencional. El autor considera que los relatos usualmente utilizados para describir y analizar las controversias de políticas públicas representan por sí mismos una “fuerza”, la cual debe ser considerada explícitamente. De manera que esos relatos de políticas se resisten a cambiar o a modificarse, incluso en presencia de datos empíricos que los contradicen, ya que continúan subyaciendo y persistiendo en las creencias de los actores y decisores, particularmente en casos de gran incertidumbre, complejidad y polarización. Para Roe, es justamente en estos casos, cuando faltan evidencias y conocimientos científicos, cuando intervienen muchas variables interdependientes, y cuando hay una polarización tan extrema entre los diferentes actores que participan en la controversia, que resulta pertinente realizar un análisis narrativo de las políticas públicas.

Un análisis narrativo procede en cuatro etapas (Roe, 1994:155-156). Primero se trata de identificar las principales historias o relatos en relación con la controversia de política, cada una con su particular inicio, desarrollo y final, es decir su guión. Luego, es necesario identificar relatos alternativos a los que dominan en la controversia, son los “contra-relatos”. En la tercera etapa, se trata de comparar estas dos series de relatos con el fin de generar un “meta-relato”. Finalmente, el analista debe determinar en qué medida este meta-relato permite replantear el problema de la manera más amena que le permiten hacer las tradicionales herramientas del análisis de las políticas públicas obtenidas desde la microeconomía, el derecho o la gestión pública. Debido al grado elevado de incertidumbre y complejidad del problema en cuestión, estas herramientas

no son capaces de aportar una solución consensual. Metodológicamente, la generación de los relatos se obtiene mediante la realización de entrevistas abiertas y el análisis de los discursos de los actores activos en la controversia de la política pública.

## Conclusión

La presentación de los diferentes marcos y teorías para el análisis de las políticas públicas muestra un progresivo debilitamiento de las tesis científicas “duras” (positivismo) para introducir elementos más “blandos” (post positivismo, teoría crítica), hasta llegar prácticamente al abandono de la perspectiva científica (con propósitos de explicaciones abstractas y generalizables) en el caso del programa maximalista del constructivismo. De manera que se puede proponer la tesis según la cual en caso de que exista una gran incertidumbre, complejidad y polarización en un proceso de política pública, entonces la dimensión retórica y estética —presente en todo discurso o relato político— toma una importancia mayor. De allí el interés de retomar la reflexión sobre la retórica considerada como el arte de expresarse y de persuadir (Cf. Robrieux, 2005, p. 2).

En la medida que se reconoce la dificultad, si no la imposibilidad, de fundamentar científicamente todos los aspectos de las políticas públicas, resulta indispensable reconocer el carácter retórico que se encuentra inscrito en una política. Es de anotar que, históricamente, la retórica se desarrolla en el contexto de regímenes políticos que comportan alguna forma de institucionalidad democrática y se muere en momentos de regímenes autoritarios. Y es comprensible: la necesidad de convencer mediante la palabra a un auditorio para lograr una decisión incita a desarrollar estrategias de comunicación para tal efecto.

De modo que la retórica es un arte íntimamente ligado a la democracia. Nace hacia el siglo V antes de nuestra era en Sicilia y en Grecia con oradores famosos como Corax y Tisias, y otros, más conocidos a través de Platón y Aristóteles, como Protágoras, Gorgias o Trasímaco. Estos fundadores de la escuela sofista enseñaron a sus alumnos el arte de defender sus puntos de vista y sus intereses para triunfar sobre sus adversarios en los debates políticos. El debate se concibe entonces como una *erística*,<sup>13</sup> es decir, como un diálogo conflictivo. Aristóteles considera a la retórica como un útil medio argumentativo

<sup>13</sup> Del griego *eris* que significa la lucha, el combate (Cf. Robrieux, 2005, p. 7).

con la finalidad de transmitir ideas a un auditorio. En este sentido, la retórica tiene como función comunicar las ideas y esta comunicación hace uso de estrategias particulares que se diferencian de la comunicación científica, debido a que los auditorios son diferentes. Es una técnica que es preciso codificar (las diferentes figuras de retórica como la metáfora, la metonimia o la sinécdoque) en vez de negar. Así, la dialéctica será para Aristóteles la puesta en práctica de la retórica. De ese modo, el filósofo abre una vía en donde la retórica es una disciplina adaptada a los intercambios humanos, sobre todo cuando estos descansan sobre zonas de incertidumbre (Cf. Robieux, 2005, p. 11), tal como ocurre en el caso de las políticas públicas. Por eso, vale la pena reflexionar sobre la manera de introducir esta perspectiva en el análisis de las políticas públicas para su entendimiento, en particular, en un contexto en donde se tiende a valorizar la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas.

## Referencias bibliográficas

1. Aguilar Villanueva, Luis. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
2. Allison, Graham. (1971). *The essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
3. Aristóteles. (2005). *Arte poético-Arte retórico*. México : Porrúa.
4. Balme R. y S. Brouard. (2005, febrero). L'analyse politique de l'action publique: confrontation des approches, des concepts et des méthodes. *Revue Française de Sciences Politiques*, 55(1), s.p.
5. Bardach, Eugene. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law?* Cambridge: MIT Press.
6. Berger, P.L. y T. Luckmann. (1975) [1966]. *The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge*. Harmondsworth: Penguin Books.
7. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington: Planeta.
8. Browne, Angela y Aaron Wildavsky. (1998) [1983]. La implementación como exploración. En: J.L. Pressman y A. Wildavsky. *Implementación* (pp. 347-376). México: FCE.
9. Buchanan, James. (1986). *Liberty, Market and State*. Brighton: Wheatsheaf.
10. Buchanan, James. (1991). *Constitutional Economics*. Oxford: Blackwell.
11. Camps, Victoria. (1995). *Ética, retórica, política*. Madrid: Alianza.

12. Cobb, R.W. y C.D. Elder. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
13. Edelman, Murray. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.
14. Elmore, Richard. (1978). Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26, 185-228.
15. Forester, John. (1993). *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice*. Albany: State University of New York Press.
16. Garraud, Philippe. (1990). Politiques nationales: élaboration de l'agenda. *L'année sociologique*, 40, Paris, PUF, 17-40.
17. Guba E.G. (Ed.) (1990). *The paradigm dialog*. London: Sage.
18. Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative politics*, 25 (3), 275-296.
19. Hall P. y Taylor R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, 936-957.
20. Hill, Michael y Peter Hupe. (2002). *Implementing Public Policy. Governance in Theory and Practice*. London: Sage.
21. Hjern, B. (1982). Implementation Research-the link gone missing. *Journal of Public Policy*, 2 (3), 301-308.
22. Hughes, O.E. (1994). *Public Management and Administration: An Introduction*. New York: St-Martin's Press.
23. Jones, C.O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
24. Kalmanovitz, Salomón. (2001). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Norma.
25. Kessler et al. (Dir.). (1998). *Evaluations des politiques publiques*. Paris : L'Harmattan.
26. Kingdon, John. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown and Company.
27. Kuhn, Thomas S. (1983). *La structure des révolutions scientifiques*. Paris: Flammarion.
28. Lane, Jan-Erik. (1995). *The Public Sector*. London: Sage.
29. Lasswell, Harold. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland.
30. Lindblom, Charles. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19 (2), 79-88.
31. Majone, Giandomenico. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F.: FCE.

32. Majone, Giandomenico y Aaron Wildavsky. (1998) [1979]. La implementación como evolución (1979). En: J. Presman y A. Wildavsky. *Implementación* (pp. 263-284). México D.F.: FCE.

33. March, J. G. y J. P. Olson. (1972). The Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), s.p.

34. Meny, Yves y Jean-Pierre Thoenig. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

35. Monnier, Eric. (1992). *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*. Paris: Economica.

36. Muller, Pierre e Yves Surel. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.

37. Muller, Pierre. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

38. Muller, Pierre. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

39. Pressmann, Jeffrey y Aaron Wildavsky. (1998) [1973]. *Implementación. Cómo las grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Aokland*. México D.F.: FCE.

40. Robrieux, Jean-Jacques. (2005). *Rhétorique et argumentation*. Paris: Armand Colin.

[ 90 ] 41. Roe, Emery. (1994). *Narrative Policy Analysis*. Durham and London: Duke University Press.

42. Rossi, P.H. y H. Freeman. (1993). *Evaluation: A Systematic Approach*. Newbury Park: Sage.

43. Roth Deubel, André-Noël. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

44. Roth Deubel, André-Noël. (2006). *Discurso sin compromiso. La política de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora.

45. Roth Deubel, André-Noël. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política*, 3, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 39-64.

46. Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith. (Eds.). (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.

47. Sabatier, Paul y D. Mazmanian. (1979). The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis*, 5, 481-504.

48. Sabatier, Paul (Ed.). (1999). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.

49. Salazar Vargas, Carlos. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá: PUJ.

50. Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press.

51. Sfez, Lucien. (1976). *Critique de la décision*. Paris: Presses de la FNSP.

52. Simon, Herbert. (1959). Theories of decision-making in economics and behavioral science. *American Economic Review*, 49 (3), 245-83.

53. *SPSR-Swiss Political Science Review*. (2004). Débat: Délibération et action publique. 10 (4), 147-210.

54. Vargas Velásquez, Alejo. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena.

55. Vargas Velásquez, Alejo et al. (2007). *Fundamentos de políticas públicas*. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia.

# La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación

Germán Darío Valencia Agudelo\*

Yohan Alexis Álvarez\*\*

## Resumen

El artículo presenta algunas anotaciones que sirven como herramienta para una reconstrucción histórica de la relación entre la ciencia política y las ciencias de las políticas (*policy sciences*) o el estudio de las políticas públicas. Para ello realiza una revisión de la literatura que permite: primero, hacer una descripción de la propuesta transdisciplinar de Harold Lasswell; segundo, sintetizar los desarrollos teóricos y prácticos del estudio de las políticas públicas; tercero, mostrar cómo la ciencia política convirtió al estudio de las políticas públicas en una de sus subdisciplinas, generando una gran cantidad de trabajos en el contexto internacional; y cuarto, presentar algunas alusiones sobre la evolución del estudio de las políticas públicas en América Latina y Colombia.

[ 93 ]

## Palabras clave

Ciencias de las Políticas; Políticas Públicas; Ciencia Política; Análisis Político; Administración Pública.

Fecha de recepción: octubre de 2008 • Fecha de aprobación: noviembre de 2008

## Cómo citar este artículo

Valencia, Germán y Álvarez, Yohan. (2008, julio-diciembre). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 93-121.

---

\* Economista, especialista en Gerencia Social y magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Profesor Asociado del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia y miembro de los grupos de investigación Hegemonías, guerras y conflicto y Microeconomía Aplicada de la misma universidad. [german.valencia@udea.edu.co](mailto:german.valencia@udea.edu.co) y [gvalencia@yahoo.com](mailto:gvalencia@yahoo.com)

\*\* Estudiante del sexto semestre del programa de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. [yohan.alexis@yahoo.es](mailto:yohan.alexis@yahoo.es)



## **Political Science and Public Policies: Notes for a Historical Reconstruction of their Relationship**

### **Abstract**

The article presents some annotations that serve as tool for a historical reconstruction of the relationship between political science and policy sciences and the study of public policy. In doing so, it carries out a review of the literature that permits: first, to make a description of Harold Lasswell's trans-disciplinary proposal; second, to synthesize the theoretical and practical developments of the study of public policy; third, to show how political science became the study of public policy in one of its sub-disciplines, generating a large quantity of works in the international context; and fourth, to present some allusions to the study of public policy in Latin America and Colombia.

### **Key words**

Policy Sciences; Public Policy; Political Science; Political Analysis; Public Administration.

## Introducción

La ciencia política y las ciencias de las políticas o políticas públicas, como comúnmente se le denomina hoy, han tenido una historia paralela. La primera se inicia en la década de 1920, con los desarrollos teóricos y metodológicos del conductismo, que le permitieron alcanzar el estatus epistemológico de ciencia a partir de la década de 1950. La ciencia política incorporó elementos de tipo descriptivo y explicativo en el análisis de los fenómenos individuales y colectivos de la política, elementos semejantes a los utilizados por la economía y la sociología, adquiriendo con ello identidad propia. A partir de aquel momento se presentó un rápido crecimiento del estudio politológico, que dio origen a un mapa bastante diverso de subdisciplinas y campos de acción (Cf. Almond, 2001).

La segunda, por su parte, nace en Estados Unidos con el impulso pionero de Harold Lasswell en la segunda mitad del siglo XX, quien después de trabajar como docente e investigador en ciencia política incorporó sus conocimientos científicos al manejo del gobierno de este país.<sup>1</sup> Su propuesta fue: mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental del Estado a través de una nueva disciplina, las ciencias de las políticas (*policy sciences*). Este sería un trabajo transdisciplinario en torno a la hechura y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar tanto la formación y ejecución de las políticas, como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento usable (*usable knowledge*) (Cf. Lindblom y Cohen, 1979).<sup>2</sup>

La ciencia política se convertiría, según Lasswell, en una ciencia tributaria de las ciencias de las políticas, al igual que lo harían las demás ciencias sociales y brindaría sus elementos metodológicos y conceptuales para el estudio del Estado y la política. Así, las dos disciplinas compartirían el mismo objeto de estudio, pero con pretensiones diferentes que las harían

---

<sup>1</sup> Lasswell fue un hombre reconocido tanto en el ámbito académico e investigativo como en el de asesoría al gobierno. Se desempeñó como profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago (1922-1938) y más tarde, luego de su experiencia en el gobierno, terminó en el claustro de la Escuela de Derecho en Yale (1947-1973). Fue un personaje que tuvo una gran influencia en el terreno de la ciencia social en autores tan importantes como V. O. Key, David Truman, Herbert Simon, Gabriel Almond y Edgard Shils, todos ellos considerados sus discípulos (Cf. Garson, 1996, p. 150).

<sup>2</sup> Esto no quiere decir que Lasswell fue el único personaje detrás del surgimiento del estudio de las políticas públicas, más bien fue producto del trabajo conjunto realizado por varias generaciones de profesores e investigadores procedentes de diversas ciencias sociales, quienes desarrollaron la idea de estudiar las decisiones públicas y el poder en el periodo de la primera y la segunda guerra mundial; sin embargo se reconoce a H. Lasswell como el gran defensor y artífice de la propuesta.

complementarias; la ciencia política se encargaría de estudiar el *es* (lo positivo) y las ciencias de las políticas el *cómo* y el *para qué* (una combinación entre lo positivo y lo normativo o prescriptivo).<sup>3</sup> Por este hecho, los dos campos del conocimiento se encontraron separados durante tantos años y sólo llegada la década de 1980 el estudio de las políticas públicas hizo su arribo a la ciencia política (Cf. Hinestroza, 2007, p. 9). En la actualidad, las políticas públicas se han establecido como una subdisciplina en la ciencia política (Cf. Goodin y Klingemann, 2001, p. 67). Estas comenzaron a ser nombradas en espacios públicos y académicos en Estados Unidos, Francia y España, especialmente, por las agencias multilaterales y de desarrollo como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y actualmente se han extendido a las múltiples disciplinas sociales, quienes ven en este campo mucho por decir y hacer.

En particular, el interés de la ciencia política por el estudio de las políticas públicas es el Estado y la administración pública. Las políticas públicas se relacionan con el conjunto de instituciones que toman decisiones para resolver problemas y desajustes sociales. Según Muller (2007), las políticas públicas son la forma como se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos. En esta perspectiva, temas como el sistema y el régimen político, la coherencia ideológica y programática de los partidos políticos, la fortaleza institucional, la gobernabilidad (capacidad del ejecutivo para conducir la política), el poder legislativo (legitimidad y representatividad), el poder judicial (autonomía e independencia) y la sociedad civil (organización y acción colectiva) son temas que comparten la ciencia política y las políticas públicas. En síntesis, las políticas públicas vinieron a permear la política en todas sus dimensiones y, con ello, a agregarse como tema de estudio de la ciencia política.

El objetivo de este artículo es realizar algunas anotaciones que sirvan como herramienta para una reconstrucción histórica de la relación y mutuo acompañamiento que han tenido la ciencia política y las ciencias de las políticas, hoy popularizada como estudio de las políticas públicas. Para ello se parte, en la primera sección, por hacer una descripción evolutiva de la propuesta de Harold Lasswell, donde se presenta de manera sintética su idea de construir un campo de acción transdisciplinar, al servicio de la humanidad y con pretensiones de ser un saber científico. En la segunda parte, se continúa con los desarrollos teóricos y prácticos de las políticas públicas y se muestra

<sup>3</sup> En la tercera sección de este artículo se presentarán algunas definiciones sobre el objeto de las políticas públicas.

cómo el proyecto de Lasswell, aunque no fue posible realizarlo, sí abrió un mundo de problemas, visiones y perspectivas analíticas, el cual fue asumido por otras ciencias, entre ellas la ciencia política. En la tercera sección, se presentan algunas ideas sobre la relación entre ciencia política y ciencias de las políticas y cómo la propuesta de Lasswell fue tomada como subdisciplina de la ciencia política, donde se toma como ejemplo los trabajos desarrollados por la politología en el contexto internacional, cuyos trabajos investigativos en este campo son cada vez más numerosos. Finalmente se concluye, con algunas alusiones sobre la evolución del estudio de las políticas públicas en América Latina y Colombia y se presentan algunos retos que la ciencia política tiene en el estudio de las políticas públicas.

## **1. *Policy Sciences* o Ciencias de las políticas: la propuesta de Harold Lasswell**

El estudio de las políticas públicas tiene su origen intelectual en Estados Unidos. Nacen allí, según Bárbara Nelson (Cf. 2001, p. 748), debido a la confluencia de una serie de situaciones particulares en lo intelectual, económico, social y político que permitieron su germinación y evolución. El primer componente fue la confluencia de la existencia de un sistema de gobierno democrático estable con la creación de agencias de investigación y asesoramiento independientes.<sup>4</sup> Estos dos factores condujeron al gobierno norteamericano, después de la segunda guerra mundial, a implementar una serie de programas sociales, en educación, salud y servicios públicos, entre otros (conocido como *Welfare State* o Estado de Bienestar). El estudio de las políticas públicas surge entonces en un contexto que favoreció el surgimiento del desarrollo científico, el cual respondía principalmente a una razón instrumental en aras de atender los problemas administrativos (Cf. Fernández, 1996; Aguilar, 1996).

El segundo componente es el ideológico. Estados Unidos fue un país que se estructuró administrativa y profesionalmente en una fecha tardía; esto ocurrió después de la presidencia de Woodrow Wilson (1913-1921), quien, proveniente de la academia, quiso reformar la administración pública, al quitarle el tinte politizado que tenía. Para Wilson, “desarrollar las capacidades

---

<sup>4</sup> En América Latina esta situación no se presentó, allí, aunque también existían agencias de investigación que prestaban asesoramiento a los problemas graves, su funcionamiento y visibilidad dependían de la estabilidad del régimen democrático, el cual no se ha tenido. Por ello, en Latinoamérica el estudio de las políticas públicas aparece después de la década de 1970, casi treinta años después de iniciada la propuesta en Norte América (Cf. Roth, 2002, p. 12).

administrativas y profesionales del Estado moderno era importante tanto para la nación como para el estudio de la ciencia política. (...) Así, la separación entre la política y la administración fue un invento destinado potencialmente a proteger tanto la integridad del análisis y el asesoramiento, como la implementación” (Nelson, 2001, pp. 808-809). En resumen, fue una época donde se tenía gran confianza en la capacidad de la razón técnica para solucionar los problemas de la sociedad.

Al llegar el fin de la segunda guerra mundial, la utilización de la racionalidad técnico-científica para atender los problemas administrativos y de gobernabilidad se había difundido. Los posteriores presidentes de Norteamérica, de la década de 1960, en especial John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, le dieron un impulso definitivo para el desarrollo del estudio de las políticas (Cf. Fernández, 1996). Esto ocurrió, en parte, cuando se puso en marcha una serie de programas sociales que requerían la incorporación de analistas y académicos expertos, encargados de la formulación y el control de los nuevos programas. De este modo, las agencias gubernamentales, con el propósito de aprovechar los recursos intelectuales de esta nación para fines políticos, incorporaron economistas, politólogos, sociólogos, psicólogos sociales y antropólogos, entre otros, en la administración del Estado (Cf. Aguilar, 1996).

[ 98 ]

En este contexto de la relación entre gobierno y conocimiento surge la propuesta de Harold Lasswell. Con el fin de ser coherente ante la situación política y la forma de percibir la labor del académico, Lasswell crea, junto con Daniel Lerner, las denominadas *Policy Sciences* (Ciencias de las Políticas) en 1951. Al igual que otros contemporáneos suyos, este autor considera que la aportación desde la ciencia de conocimiento aplicable mejoraría el desempeño administrativo y acción gubernamental del Estado, generando un “buen gobierno” o un “gobierno ilustrado”. Una idea retomada y compartida con su maestro Charles Merriam, quien consideraba necesaria la producción de conocimiento utilizable, es decir, consideraba que la ciencia debía estar al servicio de la humanidad (Cf. Nelson, 2001, pp. 810-812).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Esta convicción no sólo caracterizó su obra escrita, la cual está llena de pragmatismo, sino que también se destaca en sus recomendaciones desde la Comisión Brownlow para hacer más competente la gestión de la administración federal norteamericana y su apología a la ciudadanía activa. Merriam trabajó siempre con la idea de establecer relaciones fuertes entre la academia y el Estado; se esforzó mucho por difundir estas ideas, por ello, en la década del veinte, entre 1923 y 1925, realizó varias conferencias nacionales sobre ciencia política y conformó el Consejo de Investigación en Ciencias Sociales en 1923. Lasswell resume el propósito de su maestro Merriam así: “sugerir algunos acercamientos posibles de método, con la esperanza de que otros asuman la tarea y, a través de la reflexión y la experimentación, aporten técnicas más inteligentes tanto al estudio y a la práctica del gobierno como a las actitudes populares sobre el proceso gubernamental” (Lasswell citado por Aguilar, 1996, p. 85).

Lasswell realizó la formulación de su propuesta en dos momentos históricos diferentes: el primero fue en la década de 1950, con su obra fundadora *La orientación hacia las políticas* (1951); veinte años después, con el libro *La concepción emergente de las ciencias de política* (1971), que un año antes dio a conocer en un artículo titulado del mismo modo y que fue publicado en la revista *Policy Sciences* (1970). Su propuesta académica gira alrededor de la creación de un trabajo multi-inter-disciplinario en torno a la hechura y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar la formación y ejecución de las políticas, así como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento utilizable. Esta era una necesidad de la época: utilizar los conocimientos científicos y tecnológicos para atender los problemas de la sociedad y el gobierno y para impulsar todo conocimiento utilizable hacia la toma de decisiones.

En el texto de 1951, Lasswell expone su enfoque de manera sintética:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca *al* proceso de la política y por la otra *hacia* las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología (1996, p. 14).<sup>6</sup>

[ 99 ]

Esto indica que la principal preocupación de Lasswell estaba dirigida a construir una disciplina aplicada a la orientación y solución de problemas sociales mediante el análisis científico de las políticas públicas. De manera general, procuró ofrecer una posibilidad para el desarrollo de un trabajo multi-inter-disciplinario entre las diversas ciencias sociales y las llamadas ciencias de las decisiones —aun las ciencias naturales de ser necesario—, para articular su acervo teórico y metodológico en las decisiones políticas de los gobiernos democráticos, con el fin de racionalizar las decisiones de interés público dentro de un contexto sociopolítico e histórico determinado.<sup>7</sup> Lasswell no

---

<sup>6</sup> Cursivas agregadas.

<sup>7</sup> Aguilar señala que la originalidad de Lasswell consiste precisamente en que el problema de las relaciones entre el saber y el poder, entre la ciencia y el Estado, ya no se plantea entonces en abstracto, sin precisar el grado de desarrollo e influencia social alcanzado por la ciencia en una nación y en precisar la naturaleza de los poderes del Estado. No es una disputa en el vacío sobre la relación epistemológicamente correcta entre la ciencia y la política. Es la cuestión concreta acerca de la relación entre el conocimiento natural y social que una sociedad posee en su comunidad intelectual y las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan (1996, p. 41).

quería una disputa metodológica entre las diversas ciencias sino una nueva ciencia donde los métodos de las disciplinas se complementaran.

Para Lasswell, “siempre habrá problemas al diseñar y evaluar programas de comunicación colectiva, educación, planificación familiar, derechos humanos y prevención de conducta delictiva criminal, entre otros” (1996, p. 107). Por tal razón, las ciencias naturales y sociales deben de intervenir con el propósito de orientar metas y decisiones que procuren la resolución de estos problemas. Desde una aproximación multi-inter-disciplinar, Lasswell propone una interacción entre la teoría y la práctica, donde la orientación práctica hacia la solución de problemas ocupa un lugar central. Con lo cual el enfoque multi-inter-disciplinar ayudaría a evitar la especialización y fragmentación del conocimiento que caracterizó a la década de 1950. Para nuestro autor, las ciencias de las políticas eran un campo de estudio centrado en los problemas fundamentales de carácter público. No obstante, debido a que los problemas que se perciben dentro de una sociedad pertenecen a una realidad holística y compleja, estos no deben abordarse desde un punto de vista sesgado, sino que se debe privilegiar la gama de enfoques que posibilita el abordaje teórico sobre la realidad, desde diversas disciplinas de estudio.

[ 100 ]

Lasswell resumen la situación así:

Por ejemplo, si la formación profesional de un especialista ha sido en disciplinas relativas al conocimiento de la decisión, la tendencia ha sido ampliar e interrelacionar distintas disciplinas en torno a la decisión. Con ello se busca revertir la tendencia hacia la especialización del siglo XIX y principios del siglo XX cuando la filosofía política, por ejemplo, se convirtió en un cerrado claustro donde el puro ejercicio lógico era modo de pensar dominante. La tendencia más reciente ha buscado establecer contactos más directos con las experiencias humanas y con los procesos valorativos propios de cada institución (1996, pp. 115-116).

Según Lasswell (1996), cuando un campo disciplinar dirige su enfoque de manera sistemática, rigurosa y empírica a la elaboración o implementación de las políticas —sea para contribuir a la solución de “los problemas de políticas en un periodo determinado” o “a las necesidades de inteligencia del momento”— debe, por con siguiente, comprometerse con el trabajo transdisciplinario e investigativo de las ciencias de políticas. Por tanto, estas últimas

son en parte más estrechas en su conocimiento que la economía, la sociología, la ciencia política o la psicología, poseedoras de un campo mayor de indagación. Por otra parte, son más amplias más dilatables, si la decisión exige para su racionalidad la incorporación de otros aportes

de otras ciencias no sociales. En sí mismas, las ciencias de las políticas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una política, se le elige. Pero aun sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos (Aguilar, 1996, p. 47).

Además de este carácter transdisciplinar o multi-inter-disciplinario, Aguilar (1996) sintetiza la *policy sciences* en dos componentes: primero, un compromiso fundamental con la idea política de libertad y democracia, y por tanto, un compromiso humanista con el objetivo de intervenir para mejorar: “sólo escogen los problemas básicos para la dignidad humana y sus políticas respectivas” (p. 48). Segundo, la utilización de una metodología científica que permita estudiar e intervenir en la política. Para Lasswell, el científico de las políticas debe buscar una síntesis de habilidades científicas óptimas que le permitan contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiable para la solución de problemas en el marco del interés público (Cf. Lasswell, 1996, p. 117).

Lasswell considera que la figura ideal positivista de un científico alejado de todo posicionamiento valorativo es una visión poco realista, ya que el científico no está libre de pasiones, por el contrario, las utiliza como estímulo para la producción de conocimiento. El analista y hacedor de políticas es, ante todo, un “clarificador”, comprometido con el mejoramiento, la educación y la ilustración del público y que está empeñado en contrarrestar el amenazante poder de oligarcas y burócratas (Losada, 2003). Por consiguiente, la finalidad de la profesión de las políticas públicas no es imponer control, sino fomentar las condiciones para la libertad (Torgenson, 1996).

[ 101 ]

Pese a lo anterior, Lasswell no renunció a un análisis científico de las políticas. Por el contrario, propone a las ciencias de las políticas trabajar en la construcción de un análisis científico de la realidad, de y en las políticas (Cf. Garson, 1996, p. 151-155). Es decir, además del carácter práctico y humanista, el estudio de las ciencias de las políticas debe servirse de los métodos de investigación científico de las múltiples disciplinas que lo integran. Los métodos empíricos resultan de utilidad para cuestiones concretas, pero la ciencia de políticas debe manejar otras herramientas: la experiencia gubernamental, el activismo cívico o la participación cívica. Sus resultados están casi normativizados por una serie de exigencias de carácter científico, tales como la observación empírica, la sistematicidad y la elegancia formal, entre otros parámetros (Cf. Lasswell, 1996, pp. 109-110). Este tipo de experiencias aportan al investigador formas de saber más sobre la vida política, al igual que los fundamentos para afinar el juicio político (Nelson, 2001).



Este último elemento permitiría construir una nueva disciplina para abordar su objeto de estudio desde una doble dimensión: considera a las ciencias de las políticas como el conocimiento *del* proceso de políticas y el conocimiento *en el* proceso de las mismas. Ambas dimensiones son interdependientes y complementarias, además de interdisciplinarias y contextuales. El conocimiento *del* proceso de las políticas es un enfoque más positivo que busca describir y explicar mediante preposiciones causales, empíricas y sistemáticas la manera como el gobierno adopta e implementa políticas públicas, permitiendo explicar tal como sucede el proceso. Por el contrario, aunque no es excluyente y está fundamentado en la misma rigurosidad científica, el conocimiento *en el* proceso de las políticas busca la articulación de diversos saberes: ciencias sociales, ciencias de la decisión y gestión y ciencias naturales; las cuales, desde sus específicos acervos teóricos y metodológicos, pueden abonar para incrementar la racionalidad de la construcción, el examen, la selección, la orientación o el desarrollo de alternativas políticas.

En síntesis, las ciencias políticas constituyen una empresa teórico-práctica que propende a la solución de problemas en aras de mejorar la decisión política, por consiguiente, una empresa contextual y comprometida con los valores de la democracia liberal. En palabras de Lasswell (1971),

[ 102 ]

Si resumimos el desarrollo contemporáneo de las *policy sciences*, podemos definir las provisionalmente como ciencias interesadas en el conocimiento de decisión (*knowledge*) y dentro del proceso de decisión (*knowledge in*). El científico de *politics*, en tanto profesional, trata de obtener y dominar las habilidades necesarias para lograr decisiones ilustradas en el orden público y civil. En tanto profesional de *policy*, cultiva el interés disciplinario del científico por lo empírico, pero busca alcanzar una síntesis óptima de las diversas habilidades científicas con el fin de contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiables para la solución de problemas en el marco del interés público (citado por Aguilar, 1996, p. 117).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> En castellano el término política es usado con varias acepciones, las cuales dependen del contexto (ciencia política, política económica, la política nacional, etc.); en el habla inglesa, por el contrario, existe una diferenciación entre *Politics*, *Policy* y *Polity*. Con *Politics* se refiere a toda actividad del hombre de forma interesada, con una justificación ideológica y que tienen unos objetivos supuestamente válidos para toda la comunidad; con *Policy* se refiere a los programas sectoriales y a las acciones concretas que emanan de las instituciones gubernamentales como resultado de la interacción política. Finalmente con *Polity*, aunque de origen aristotélico y asociado a la idea de democracia, hoy es utilizado para designar la organización y el funcionamiento sujeto a las reglas de las instituciones políticas y administrativas (Cf. Molina y Delgado, 2001).

## 2. Las ciencias de las políticas después de la propuesta de Lasswell

A pesar de que la propuesta de *policy sciences* hecha por Lasswell no era completamente nueva (pues su propio maestro Charles Merriam ya había planteado muchas ideas sobre ella), esta generó en el mundo académico y público dos grandes corrientes que se contrapusieron y discutieron en torno a la propuesta original de Lasswell. Por un lado, los normativos, sea disciplinarios o interdisciplinarios, y por el otro, los positivistas, interesados exclusivamente en el estudio objetivo de la forma como se toman las decisiones sobre políticas. De esta manera, el debate teórico en los años cincuenta y sesenta estuvo dominado por la rivalidad de estas dos tradiciones (Cf. Aguilar, 1996, pp. 58-59).

Garson (1996) denomina a estas dos grandes posturas como la *sinóptica pura*, ligada a la teoría-empírico-analítica, y la *antisinóptica*, ligada a la corriente neopluralista. Estas corrientes contrapuestas cuestionaban la propuesta de Lasswell. La primera, se define como una “visión global del todo”; mientras que la segunda, enfatiza en la incapacidad racional para abarcar sistemas enteros de acción.

La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. Aunque la opinión antisinóptica llegó rápidamente a ser dominante en la ciencia política en general, la tradición sinóptica probó ser ampliamente útil en la administración pública y el análisis de políticas (Garson, 1996, p. 159).<sup>9</sup>

[ 103 ]

Esto significaba que, por una parte, estaban los que consideraban oportuna y sensata una presencia más determinante de la ciencia en la decisión política y, por la otra, los que a partir del método conductista se centraron en los estudios de los decisivos tal y como son de hecho, sin prestar mayor interés en el aspecto normativo-técnico. Sin embargo, los primeros posiblemente entendían dicha contribución como la aportación de conocimiento aplicable

---

<sup>9</sup> Sobre el dominio del enfoque sinóptico, Garson (1996, p. 159) esgrime varias razones por las cuales este enfoque fue predominante en el estudio de políticas, entre ellas están: 1. Contaba con un método: conductismo, precisión cuantitativa y se encaminaba hacia una teoría empírica sistemática; 2. Apoyaba la planeación nacional; y 3. El éxito de los economistas en la labor de diseño y evaluación de programas sociales desde el aparato de gobierno.

desde una disciplina específica a las decisiones públicas. Los académicos de las ciencias sociales más cuantitativas —principalmente la economía, el análisis de sistemas e investigadores de operaciones— fueron especialmente reticentes a la propuesta original de Lasswell, pues ya habían tenido contribuciones exitosas a decisiones críticas en tiempos de guerra. Por lo tanto, “su estructuración cuantitativa de problemas graves de políticas y su percepción del uso que ciudadanos, políticos y funcionarios hacían de sus análisis, los hacían insensibles a una propuesta más multidisciplinaria, contextual y valorativamente comprometida” (Aguilar, 1996, p. 55).

De la segunda línea interpretativa, aunque de manera artificial, se considera que pertenece al enfoque neopluralista: incrementalista, de racionalidad limitada y de Elección Pública; este enfoque resalta de manera singular la imposibilidad real para aplicar programas que respondan a la lógica de una racionalidad absoluta. Sus estudios se centran en una forma de análisis de carácter más descriptivo e inductivo, no obstante, cabe resaltar que no todos los trabajos realizados desde esta perspectiva dejan de lado el asunto normativo o técnico. Según Aguilar, en la década de los setenta “se afirmó que había sido excesiva la atención dada al *input* de la política, a los estudios sobre las formas, mecanismos y grupos de representación y agregación de intereses, de configuración del interés público, pero poca atención se había prestado al *output* de la política” (1996, pp. 60-65).

Lo que aquí se quiere señalar es que la ciencia política se centró en observar las políticas públicas por fuera del contenido, esto es: el proceso a través del cual se opta por una u otra decisión de política. Por lo tanto, su énfasis recayó en las *politics*, entendiendo este término como la actividad política de organización y lucha por el poder que se materializa en decisiones de *policy*. Por el contrario, los economistas y otras disciplinas científicas —como los analistas de sistemas— se preocuparon primordialmente, no por la *politics* y el proceso político de agregación de intereses, consenso y representación, etc.; sino por mejorar el contenido técnico de la *policy*, mediante la aplicación del equipaje instrumental, sistemático y metodológico, para racionalizar el contenido de las decisiones políticas.

El primer enfoque de análisis, que corresponde en la terminología utilizada por Lasswell al conocimiento del proceso de la política, fue el campo de investigación que más interés despertó en los politólogos. En la década de 1970 se dio el primer gran intento por articular la ciencia política en el estudio de políticas públicas. Al respecto Aguilar (1996) comenta: “Austin Ranney, recapituló el clima intelectual, diciendo que era hora de prestar menos atención

al ‘proceso’ a través del cual se tomaban las decisiones y de concentrarse en el ‘contenido’ de las decisiones, una invitación que los analistas, no politólogos, seguramente aplaudían” (p. 64).

Recapitulando, han existido dos tradiciones científicas para el análisis de las políticas públicas: por un lado, la corriente conductista centrada en el proceso a través del cual se toman las decisiones de interés público y, por el otro, la corriente analítica-normativa con una fuerte presencia en los procesos de decisión para mejorar el contenido técnico y metodológico de la misma. A su vez, estas dos corrientes generaron posiciones intermedias que produjeron una gran diversidad de modelos en el proceso de construcción y estudio de las políticas públicas (Véase tabla 1). Salazar<sup>10</sup> (1995a, p. 111) identifica seis modelos: el racionalista, el incrementalista, el elitista, el interaccionista, el institucionalista y el sistémico; entre los cuales el modelo incrementalista y el racionalista constituyen los dos enfoques principales en Norte América.

**Tabla 1.** Selección de trabajos cercanos a la propuesta de Lasswell desde el enfoque de las políticas públicas como proceso

<i><b>Etapas del proceso</b></i>	<i><b>Algunos ejemplos</b></i>
<b>La agenda</b>	Cobb y Elder (1972), Kingdon (1984) y Garraud (1990).
<b>La formulación</b>	Simon (1960), Lindblom (1959, 1977 y 1991), Allison (1971), March y Olson (1976) y Sfez (1976).
<b>La implementación</b>	Selznick (1949), Pressmann y Wildavsky (1973) y Sabatier (1993).

Fuente: Elaboración propia.

Tras esta breve síntesis se puede advertir que el interés y la visión de Lasswell por unas ciencias de las políticas unificada tras un objeto común, mediante un trabajo académico transdisciplinar, fue fuertemente obstaculizada desde su principio. Como lo explica Martin Landau (1996), la razón de tal fracaso se debe a que, desde un punto de vista pragmático, el valor de veracidad técnica de una política reside en su aplicabilidad. En este sentido, la política puede ser considerada como una proyección programática que describe la realidad problemática al estilo de una teoría y que busca transformarla mediante un proceso juicioso de planificación para la intervención. Por tanto, hay una

<sup>10</sup> Igualmente en la compilación que realiza Aguilar en 1996, se presenta una selección de trabajo que enfatizan en uno u otro componente del proceso de las políticas públicas.

correspondencia entre lo deseado o metas a alcanzar y la implementación sobre la realidad. Esta correspondencia determina la aplicabilidad de la política y, en consecuencia, su grado de veracidad técnica. Por ello, Landau (1996) considera que, al centrarse en problemas, la estructuración de un campo o sub campo de estudio especializado sobre las políticas es una empresa destinada al desorden, debido a que, en esencia, no es un campo especializado reductible a un enfoque.

Esto no quiere decir que se deba renunciar a la pretensión de Lasswell de construir una disciplina llamada ciencias de las políticas. La realidad así lo muestra y lo exige: los problemas están constituidos por variables dinámicas, están abiertos a distintos análisis y son cambiantes, por tanto, el ámbito cognitivo y el dominio operativo sobrepasa el abordaje exclusivo de un área de estudio específico, y se extiende a cualquier área de la vida (Cf. Garza, 1995).<sup>11</sup> En consecuencia, “para ser fiel a su objetivo, el análisis de políticas pronto tendría que incluir todas las ciencias sociales e incorporar, por añadidura, todo un montón de tecnología dura” (Landau, 1996, pp. 276-277).<sup>12</sup>

Para Landau (1996) los problemas públicos y sus soluciones deben ser abordados tanto desde lo ideológico como desde lo empírico. Unas ciencias de las políticas que observen los problemas y los enfrente; que piense y se piense en el futuro;<sup>13</sup> que esté abierta a aceptar errores en la elaboración o implementación de una política: “Todas las políticas, por tanto, contienen alguna probabilidad de error y no pueden aceptarse *a priori* como correctas. Si una propuesta de políticas es un proceso de tipo ingenieril, el producto de una negociación, el resultado de un conflicto o el producto de fuerzas históricas o lo que sea, no cambia su estatuto epistemológico. Mantiene su carácter hipotético” (Landau, 1996, p. 279).

<sup>11</sup> Al igual que Martin Landau, Garza (1995) considera que el análisis de políticas es un análisis interdisciplinario no reductible a una sola disciplina; pues, tanto en su esencia como en su origen, este análisis está íntimamente ligado a la solución de problemas mediante la utilización buena y eficiente de los recursos públicos.

<sup>12</sup> Para este autor, algunos de los problemas para articular un área de conocimiento consistente sobre políticas públicas reside en la falta de un foco controlado, la ausencia de poder teórico, lo azaroso y fragmentado de la investigación y la existencia de un dominio de indagación amplio que desafía toda clasificación (Cf. Landau, 1996; pp. 276-277).

<sup>13</sup> En efecto, debido a que una política tiene como propósito una posible intervención para la solución de situaciones que se perciben como problemáticas su tiempo de acción se formula en futuro, “El objeto de cualquier propuesta de política es controlar y dirigir cursos futuros de acción, que es la única acción sujeta a control” (Landau, 1996, p. 278). Este ejercicio de prospección racional está fundamentado sobre proposiciones causales de tipo “si-entonces”, por tanto, son asertos futuristas que aún no han determinado su valor de verdad.

De manera analógica, Laudau (1996) resume su propuesta como si el estudio de las políticas públicas pudiera concebirse como un gran coco: desde su exterior se podría observar la superficie, es decir, los procesos de decisión, sus fases, las formas y procedimientos de ejecución, los actores que intervienen, la forma como un problema ingresa a la agenda pública, entre otros factores; y desde su interior se podría observar este objeto de investigación (la política pública), desde adentro, en su contenido concreto y, desde luego, problemático.<sup>14</sup> En este sentido, el estudio de las políticas públicas puede abordarse desde dos dimensiones que, en principio, son interdependientes y complementarias. Este panorama describe un objeto de estudio complejo y con una multiplicidad de facetas (dimensiones) que requiere de un trabajo transdisciplinario para ser abordado. Además, al centrarse en problemáticas concretas de índole social, las políticas públicas son una fuente inagotable de temas y problemas de análisis, no solo para la acumulación de conocimientos, sino también para la intervención práctica sobre la realidad. Con esto Laudau busca rebasar la discusión entre la tradición empírico-analítica y la neopluralista en el estudio de las políticas públicas.

El balance de esta controversial historia del estudio de las políticas públicas lo realiza David Garson (1996):

Finalmente, varios estudios empíricos acerca de la elaboración de políticas mostraron la manifiesta inferioridad de la toma de decisiones jerárquica y de la planeación, al compararlas con los enfoques que incorporaban un mayor conflicto de grupo. [...] Estos estudios, junto con los imponentes estudios de teoría descriptiva que hicieron Dahl, Lindblom, Marsh, Simon y otros, proporcionaron a muchos estudiantes de políticas públicas un apoyo convincente para sostener que la poderosa tradición sinóptica estaba conduciendo el análisis de políticas por el camino equivocado (p. 156).

[ 107 ]

No obstante, esta situación ha demostrado la infecundidad de estos debates, los cuales han llevado el estudio de las políticas al riesgo de caer en el desuso y vacuidad; pues “el debate amenaza con hundir el análisis de políticas en las aguas estancadas de asuntos ya discutidos sin resultados en la

---

<sup>14</sup> Así, David Garson (1996, pp. 172-176) identifica seis dimensiones que se deben de tomar en consideración para el análisis de políticas, estas son: 1. Procedimiento; 2. Nivel; 3. Función; 4. Secuencia; 5. Contexto y 6. Criterios normativos. Estas dimensiones permitirían mapear el alcance real del campo del análisis de políticas. Al respecto, dice el autor: “Estas seis dimensiones requerirán un espacio apropiado de más de cuatro mil divisiones. [...] Una revisión de conjunto de las seis dimensiones, sin embargo, sirve para recordarnos que los debates teóricos tales como los que se dan entre la tradición empírico-analítica y la neopluralista representan una parte pequeña, muy pequeña, del alcance teórico potencial que tiene el análisis de políticas como disciplina.”

ciencia política de los años cincuenta y sesenta” (Garson, 1996, p. 150). De ahí que, como lo propone el mismo autor a manera de conclusión, la respuesta a las actuales imposibilidades se encuentra en la obra de autores clásicos como Lasswell, Merriam, Weber y aun en el propio Marx.

### 3. El análisis de las políticas públicas en la ciencia política contemporánea

Ante las dificultades que ha tenido la propuesta de Harold Lasswell de convertir las ciencias de las políticas o *policy sciences* en una disciplina autónoma, la ciencia política transformó lentamente este campo de estudio en uno de sus objetos de trabajo. La ciencia política ha logrado establecer, desde la década de 1980, el estudio de las políticas públicas como una de sus líneas de trabajo. Con ello, esta ciencia ha dado un giro en su forma de estudiar y actuar en la política: pasó de ser una disciplina interesada en *explicar* a una que busca mejorar las condiciones de vida de la sociedad a través del *saber*. Así mismo, ha dado un giro en el estudio del Estado, el gobierno y la administración pública. Pasó de ser una ciencia que describe y analiza de forma positiva a una que, paralelamente, prescribe y evalúa en el ámbito de lo normativo.

[ 108 ]

El estudio de las políticas públicas se ha establecido como una subdisciplina de la ciencia política. Su objetivo es analizar las políticas (*Policy*) y su relación con la política (*Polity*). Esta afronta de manera directa el análisis del poder en acción a través del estudio de las acciones del Estado y su relación con la sociedad. En otras palabras, se ha dedicado a estudiar el Estado en acción y su intervención. Sin embargo, a pesar de este consenso, no se puede hablar de una definición plenamente aceptada, una muestra de ello se presenta en la tabla 2, donde se hace una selección de definiciones comunes en nuestro medio, las cuales, si bien comparten los tres elementos enunciados, son diferentes.<sup>15</sup> Precisamente, al no haber un acuerdo sobre la definición del

---

<sup>15</sup> Estas definiciones tienen en común tres elementos que permiten caracterizar la particularidad de las políticas públicas: 1. El Estado, 2. La acción, y 3. La intervención. En primer lugar, las políticas públicas son aquellas que realiza el Estado, debido a que son competencia ineludible del mismo; en este sentido, lo que puede variar es el énfasis teórico donde se concentra el proceso de elaboración y decisión sobre las políticas públicas (Estado-céntrico, socio-céntrico o mixto), sin embargo, en el fondo no se modifica la participación del Estado. En segundo lugar, las políticas públicas sólo se pueden entender en el contexto de la acción estatal o gubernamental, es decir, las políticas públicas no se limitan a la intención, sino que son, primordialmente, el Estado en acción. En este punto se debe aclarar que algunos autores definen la política pública tanto como una acción como la no acción, pues esto último también requiere una decisión de no intervenir. Por último, la política pública es una acción estatal o gubernamental hacia afuera que tiene como finalidad intervenir en la sociedad para transformar o modificar un estado de cosas dentro de la misma, generando así efectos positivos o negativos.



objeto de estudio de las políticas públicas, esto le ha permitido a la ciencia política estudiar temas claves para la politología que están, asociados con las políticas públicas, como la formación del poder, la burocracia, la relación legitimidad-gobernabilidad, la democracia (representativa y participativa) y la acción colectiva, entre otros (Cf. Nelson, 2001).

**Tabla 2.** Algunas definiciones de política pública

<b>Autor</b>	<b>Definición utilizada por cada autor</b>
André-Noel Roth	“es un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados como necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratadas, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar los comportamientos de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (2002, p. 27).
Ives Meny y Jean-Claude Thoenig	“Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (1992, p. 90).
Thomas Dye	“es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (1992, p. 1).
J.E. Anderson	“es una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta. La políticas públicas son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios” (Anderson citado por Nelson, 2001).
Aaron Wildavsky	“es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (Wildavsky citado por Nelson, 2001).
Pierre Muller	“es un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y la sociedad global” (2007).
Carlos Salazar Vargas	“es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas” (1995, p. 30).
Alejo Vargas Velásquez	“[es el] conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas niveles manejables” (1999, p. 57).
Iván Cuervo	“son las actuaciones de los gobiernos y de las otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen —en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas— caracterizadas porque constituyen flujos de decisión —o una decisión específica— orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención” (2007, p. 82).

Fuente: Elaboración propia.



Al hacer una analogía con la ciencia económica, se puede decir que el estudio de las políticas públicas para la ciencia política equivale al giro que realizó la ciencia económica con Ronald Coase (1937), cuando en la década de 1930, éste aplicó a la ciencia económica el estudio de las organizaciones económicas de las *firmas*. En cada caso, ambas ciencias abrieron una “caja negra” que les ha permitido analizar y descubrir elementos valiosos para sus ciencias (Cf. Majone, 2001). De este modo, así como el estudio de las firmas le permitió a la ciencia económica conocer funcionamiento interno de las unidades básicas de producción, el estudio de las políticas públicas le permitió a la ciencia política conocer el Estado y su poder público, al igual que otros aspectos a los cuales nos queremos referir con más detalle debido a su importancia. El estudio de las políticas públicas le ha permitido a la ciencia política analizar de manera empírica la actuación del poder, el ejercicio de la autoridad y la forma como se toman las decisiones públicas, al igual que sus efectos. Se complementa con ello el estudio tradicional sobre el poder, la forma de conseguirlo, distribuirlo y mantenerlo.

Lo anterior es el resultado de la dinámica de trabajo que se ha logrado construir desde la ciencia política con el estudio de las políticas públicas. Desde el mismo momento en que Laswell comenzó a plantear sus propuestas, la ciencia política ha producido una serie de trabajos encaminados a introducir y enriquecer el estudio de las políticas públicas. En la tabla 3 se presenta una selección de la producción literaria sobre políticas públicas, lo cual puede dar una buena muestra de la dinámica del estudio en este campo y que complementa la tabla 1.

#### **4. El estudio de las políticas públicas en América Latina y Colombia. A modo de conclusión**

El estudio de las políticas públicas en América Latina comienza en la década de 1960, tras el inicio en las transformaciones políticas y económicas que sufre el Estado y la sociedad. Roth (2002 y 2006), Muller (1998 y 2006) y Zimmerman (2001) hacen un recorrido desde la década del sesenta, donde presentan la evolución del estudio de las políticas públicas en América Latina. En esta época se toma como tema central la elaboración de estudios sobre la implementación de las decisiones y las dificultades del modelo del Estado Bienestar en materia de resultados; en los setenta, toma relevancia el análisis comparativo de los modelos de Estado de Bienestar y en América Latina surgen corrientes críticas de carácter estructuralista, que cuestionan la capacidad real de los Estados para formular políticas públicas autónomas. En los años ochenta, se trabajan los problemas de definición de las agendas gubernamentales y la

configuración de actores que influyen en las políticas públicas; es decir, se inician grandes debates sociales y políticos relacionados con el cambio de modelo de desarrollo y el papel del Estado (tamaño, funciones y pertinencia de la acción estatal) y, con ello, una reforma en el estudio de las políticas públicas.

**Tabla 3.** Selección de la producción literaria sobre el estudio de las políticas públicas, 1950-2008

<i><b>Década</b></i>	<i><b>Trabajos sobre políticas públicas</b></i>
1950	Laswell y Lerner (1951), Lindblom (1959).
1960	Simon (1960).
1970	Jones (1970), Coob y Elder (1972), Pressman y Wildavsky (1973), Heclo y Wildavsky (1974), March y Olsen (1976), Hood (1976), Lindblom (1977 y 1979), Almond y Powell (1978), Edwards y Sharkansky (1978), Stockey y Zeckhauser (1978), Heclo (1978), Wildavsky (1979), Jordan y Richardson (1979), Jones (1970).
1980	Lipsky (1980), Barret y Fudge (1981), Dunn (1981), Dunleavy (1981), Flora y Heidenheimer (1981), Richardson, Gustafsson y Jordan (1982), Cronbach (1982), Jordan y Richardson (1982), Sabatier y Mazmanian (1983), Hogwood, Gunn (1984), Kingdom (1984), Jones (1984), Thoening (1985), Wildavsky (1986), Sabatier (1986, 1993), Bobrow, Dryzeck (1987), Hogwood (1987), Wilks y Wright (1987), Grant, Paterson y Whitson (1988), Meny y Thoening (1989), Subirats (1989), Majone (1989).
1990	Anderson (1990), Schwarz y Thompson (1990), Linder y Peters (1990), Jordan (1990), Monnier (1991), Friedman (1991), Dunleavy (1991), Scott, Meyer (1991), Atkinson, Coleman (1992), Dye (1992), Meny, Thoening (1992), Heyfetz, Sinder (1992), Hicks y Swank (1992), Marsh y Rhodes (1992), Patton (1992), Pross (1992), Lindblom y Woodhouse (1993), Lane (1993), Subirats (1992 y 1999), Herjn y Porter (1993), Rossi y Freeman (1993), Klingemann, Hofferbert y Budge (1994), Dowding (1995), Dowding, King, Dunleavy, Margetts (1995), Jordana (1995), Adshead (1996), Hofferbert y Cingranelli (1996), Nelson (1996), Scharpf (1997 y 1999), Rhodes (1990, 1997), Subirats y Gomà (1998), Sabatier (1999).
2000	Nelson (2001), Zimerman (2001), Hofferbert y Cingranelli (2001), Muller (2006), Roth (2002 y 2006).

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, en la década del noventa, fruto del debate anterior, se presentaron dos grandes cambios, en la política y la economía, que le dieron un renacimiento al estudio de las políticas públicas en América Latina. En lo

político, el giro se dio desde un modelo de democracia representativa hacia uno de democracia participativa, en el cual los ciudadanos tienen voz y voto en las decisiones públicas. El Estado, desde aquel entonces, ha asumido la responsabilidad de escuchar las demandas del pueblo, dejar que la ciudadanía proponga soluciones y finalmente que participe en las decisiones estatales. Las políticas públicas son el resultado de esta dinámica, “de un paradigma y de una forma de entender la acción gubernamental como el resultado de la interacción de los distintos actores del sistema político, del régimen político, de la sociedad civil y de los organismos económicos internacionales” (Jolly y Cuervo, 2007, p. 15).

En lo económico, se pasó de un modelo intervencionista, donde el Estado asumía un rol activo en la economía, a un modelo de desarrollo neoliberal, donde el Estado debe reducir su tamaño, su participación en la economía y la forma de actuar como agente de cambio (Cf. Aguilar, 1996). En temas de hacienda pública, se pasó a Estados liberales de corte neoclásico, donde los recursos y los gastos son asumidos con cautela. Los recursos captados mínimos y por tanto también los gastos. Además, se le pide al Estado una gestión público-administrativa eficiente, que busque la planeación y racionalización en sus actuaciones (Cf. Aguilar, 1996, p. 16-17).

[ 112 ]

La confluencia de estos dos ambientes, en lo político y en lo económico, generó una situación que Aguilar sintetiza así:

La actitud favorable a un gobierno por asuntos, por temas, concreto, que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, es el espíritu que anima el análisis y el gobierno por política pública. Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de los diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos. El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad (1996; p. 32).

Sobre Colombia no se puede afirmar lo mismo que para el caso de América Latina, según “Salazar Vargas (1992), el estudio de las políticas públicas constituye para Colombia una “nueva perspectiva de análisis”, ¡casi treinta años después de su inicio en Estados Unidos!” (Roth, 2003, p. 12). De lo que se infiere que el estudio de las políticas públicas en Colombia se inicia

tarde, con la llegada del modelo neoliberal en la década del noventa. Pese a ello, cabe destacar que la producción literaria y el trabajo académico sobre el tema han sido muy prolíferos. El estudio de las políticas públicas se ha dirigido a “aspectos disímiles como la definición de la agenda gubernamental, los modos de decisión, la acción de las instituciones, el papel de las élites, los análisis de gobernanza, la cuantificación de resultados, la aplicación de indicadores de gestión, entre otros” (López, 2007, p. 1). Ejemplo de los esfuerzos que se vienen haciendo para el estudio de las políticas públicas en Colombia son los trabajos de Salazar (1995a y 1995b), Wiesner (1997), Medellín (1998 y 2006), Vargas (1999), Roth (2003 y 2006) y Huerta *et al.* (2004), entre otros.

Esta importante dinámica en el estudio de las políticas públicas en Colombia y sobre todo de su aplicación, se debe, en parte, a que ha encontrado un caldo de cultivo inigualable. Los problemas públicos que presenta este país son recurrentes y de muy distinta procedencia. Fenómenos como la violencia (en todos sus niveles), el desplazamiento, la mala educación y la baja calidad de los servicios públicos, afectan a todo el territorio. Además, el Estado colombiano se ha caracterizado por su corrupción administrativa, sus prácticas clientelistas, la privatización de lo público, populismo y las decisiones inmediatistas y oportunistas. Ante esta situación, desde hace muchos años, tanto el gobierno como la sociedad vienen buscando formas de resolver estos problemas, pero las teorías, enfoques y conceptos aplicados hasta el momento no han mostrado soluciones definitivas.<sup>16</sup>

[ 113 ]

Desde la politología, el estudio de las políticas públicas en Colombia se han convertido en una buena oportunidad para discutir problemas claves de la sociedad (económicos, ambientales, culturales, sociales). Por ello, busca dársele a las políticas públicas el carácter de tema de deliberación, donde confluyen problemas de interés general y donde debe participar tanto el Estado como la sociedad. Es claro el llamado de la politología a la participación de las organizaciones sociales en la selección de los temas y las estrategias que definen la gestión del desarrollo. Con esto, se busca que el proceso de las políticas públicas se convierta en el escenario para entablar discusiones, hacer pactos, empoderar a los ciudadanos, exigir al gobierno la rendición de cuentas,

---

<sup>16</sup> De ahí, la necesidad del análisis y diseño de políticas eficientes y eficaces para intervenir con el objetivo de solucionar los ingentes y complejos problemas sociales. No obstante, no es sólo una responsabilidad y compromiso que concierne al gobierno estatal, también es responsabilidad social de las universidades, los centros de investigación, las organizaciones, los movimientos sociales y, aun, los mismos ciudadanos. Si las políticas públicas deben contener las demandas sociales, estas no debe entenderse como cualquier forma de intervención gubernamental, orientada a resolver problemas públicos. En las políticas públicas la presencia de los actores es necesaria.

todo ello en el marco de la construcción y consolidación de la ciudadanía, siempre en relación con el Estado (Cf. Solarte, 2002).

Para finalizar, es necesario plantear un reto: se debe trabajar más en la institucionalización académica e investigativa del estudio de las políticas públicas, particularmente desde los estudios politológicos (Cf. López, 2007). Para ello, se debe asumir un trabajo introspectivo que mire hacia al pasado con el fin de detectar y comprender la forma como el estudio de las políticas ha venido evolucionado y así, asumir el trabajo prospectivo de reflexionar sobre sus posibilidades actuales y futuras para afrontar las realidades problemáticas de las distintas sociedades. A su vez, debe ser un foco que aclare y oriente la gestión pública de los gobernantes, quienes, en ocasiones, asumen medidas inmediatas, oportunistas e ineficientes; las cuales hacen más daño que bien a la sociedad, así como a la legitimidad y funcionalidad del aparato estatal. Recordemos que, en su relación con la sociedad civil, las políticas públicas se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación con el Estado y una buena forma como los gobernantes podrían cambiar el rumbo de manera positiva a las condiciones de pobreza y marginalidad actual.

## Referencias bibliográficas

[ 114 ]

1. Adshead, M. Beyond. (1996, julio). Clientelism Agricultural Networks in Ireland and the EU. *West European Politics*, 19 (3), p. 583-608.
2. Aguilar Villanueva, Luis Fernando. (1996). Estudio introductorio. En: Aguilar, Luis Fernando. *El estudio de las políticas públicas* (pp. 5-74). México: Miguel Ángel Porrúa.
3. Allison, Graham. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little: Brown and Company.
4. Almond, Gabriel y Powell Binham. (1978). *Política Comparada*. Buenos Aires: Paidós.
5. Almond, Gabriel. (2001). Ciencia política: la historia de la disciplina. En Robert Goodin y Hans Dieter Klingemann. *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 83-149). Madrid: Istmo.
6. Anderson, J.E. (1990). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston, MA: Houghton-Mifflin Co.
7. Atkinson M. y W. Coleman. (1992, abril). Policy Networks, Policy Communities and the Problem of Governance. *Governance*. 5 (2), 154-180.
8. Barrett, SM y C. Fudge (Eds). (1981). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. Londres: Methuen.
9. Bobrow, B. y J. Dryzek. (1987). *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

10. Caminal Badia, Miguel (Coord.). (1996). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
11. Coase, Ronald H. (1999) [1937]. The Nature of the Firm. En: Nicolai J. Foss (Ed.). *The Theory of the Firm: Critical Perspectives in Business and Management* (Vol. 2). Londres: Routledge.
12. Cobb, Roger y Elder Charles. (1972). *Participation in American politics. The dynamics of agenda building*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
13. Cotarelo, García R. (1988, diciembre). Proceso histórico del bienestar social: la consolidación del Estado de bienestar. *Documentación Social*, 71, 17-33.
14. Cronbach, L. J. (1982). *Designing Evaluations of Educational and Social Program*, San Francisco: Jossey Bass.
15. Dowdind, K. (1995). Model or metaphor? a Critical review of the policy network Approach, *political Studies*, XLIII, 136-158.
16. Dowding, K, King, D, Dunleavy y P. Margetts. (1995). Rational Choice and Community Power Structures, *Political Studies*, XLIII, 267-277.
17. Dunleavy, P. (1981, agosto). Professions and Policy Change. *Public Administration Bulletin*, 36, 3-16.
18. Dunleavy, P. y W, N. Dunn. (1981). *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
19. Dye, Thomas R. (1992). *Understanding public policy*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
20. Edwards, George C. e Ira Sharkansky. (1978). *The Policy Predicament*. San Francisco: W.H. Freeman & Co.
21. Fernández, Antoni. (1996). Las políticas públicas. En: Miguel Caminal Badia. *Manual de Ciencia Política* (pp. 428-450). Madrid: Tecnos.
22. Flora, P. y A.J. Heidenheimer. (1981). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
23. Friedman, Joh. (1991). *Planificación en el ámbito público*. Madrid: MAP.
24. Garraud, Philippe. (1990). Politiques nationales, élaboration de l'Agenda. *Année sociologique*, 40, 17-41.
25. Garson, David. (1996). De la ciencia de la política al análisis de políticas. En: Luis Fernando Aguilar Villanueva. *El estudio de las políticas públicas* (pp. 149-179). México: Miguel Ángel Porrua.
26. Garza Cantú, Vidal. (1995). Las políticas ante la globalización: Breve apunte. En: Navarro Mariñez. *Ciencia política: nuevos contextos, nuevos desafíos* (pp. 163-182). México: Noriega.
27. Goodin, Robert y Hans Dieter Klingemann. (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.

28. Grant, W.P., W. Paterson y C. Whitson. (1988). *Government and the Chemical Industry*. Oxford: Clarendon Press.

29. Hecló, Hugh. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. En: Anthony King (Ed.). *The New Political System* (pp. 87-124). Washington D.C.: The American Enterprise Institute for Public Policy.

30. Hecló, H. y A. Wildavsky. (1974). *The private government of public Money*. Londres: Macmillan.

31. Heineman, Robert A., Bluhm Peterson y Kearney. (1997). *The World of the Policy Analyst: Rationality, Values, & Politics*. Nueva Jersey: Chatham House Publishers, Inc. Chatham.

32. Heyfetz, R, A, y R. Sinder. (1992). *Politicat Leadership: Managing the Public 's Problem Solving*. Londres: The Power of Public Ideas.

33. Hinestroza Rey, Roberto. (2007). Prefacio. En: Jean-Francois Jolly y Jorge Ivan Cuervo (Eds.). *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 9-10). Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

34. Hjern, B y D. Porter. (1993). Implementation Structures, a New Unit of Administrative Analysis. En: Michael Hill (Ed). *The Policy Process: A Reader* (pp. 248-265). London: Harvester-Wheatsheaf.

35. Hicks, Alexander M. y Dwane H. Swank. (1992). Politics, Institutions and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82. *American Political Science Review*, 86, 658-674.

36. Hofferbert, Richard y David Cingranelli. (1996). Democratic Institutions and Respect for Human Rights. En: David Cingranelli (Ed.) *Human Rights and Developing Countries* (pp. 145-162). Greenwich, CT: JAI Press.

37. Hofferbert, R. y D. Cingranelli. (2001). Políticas públicas y administración: análisis comparado de políticas. En: R. Goodin y H.D. Klingemann (Eds.). *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 861-886). Madrid: Istmo.

38. Hogwood, B. W. (1987). *From Crisis to Complacency: Shaping Public Policy in Britain*. Oxford: Oxford University Press.

39. Hogwood, B, W y L. A. Gunn. (1984). *Policy Analysis for the real World*. Oxford: Oxford University Press.

40. Hood, Christopher. (1976). *Los Alcances de la Administración Pública*. México: Limusa.

41. Huerta, Maria Antonieta, et al. (2004). *Las políticas públicas y las nuevas relaciones Estado-Sociedad, los casos de Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Editorial Universidad Javeriana, Editorial Universidad Alberto Hurtado de Chile, Editorial Universidad Ragaél Landivar y AICD-OEA.

42. Jolly, Jean-Francois y Jorge Iván Cuervo. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.



43. Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
44. Jones, C. O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterey: Brooks Cole.
45. Jordan, G. (1990). Sub-governments, Policy Communities and Networks, Refilling the old bottles?. *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), 317-337.
46. Jordan, Grant y J. J. Richardson. (1982). The British policy style or the logic of negotiation. En: J. J. Richardson (Ed.) *Policy styles in western Europe* (pp. 81-98). London: Allen and Unwin.
47. Jordana, J. (1995). El Análisis de Policy Networks: ¿Una Nueva Perspectiva sobre la Relación entre políticas Públicas y Estado? *Gestión y Análisis de Política Públicas*, 3, 77-91.
48. Kingdom, John. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. NuevaYork: Longman.
49. Klingemann, Hans-Dieter, Richard Hofferbert e Ian Budge. (1994). *Parties, policies and democracy*. Boulder: Westview Press.
50. Landau, Martin. (1996). El ámbito propio del análisis de políticas. En: Luís Fernando Aguilar Villanueva (Ed.). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 275-280). México: Miguel Ángel Porrúa.
51. Lane, J. E. (1993). *The Public Sector*. London: Sage.
52. Laswell. H. y D. Lerner. (1951). *The Policy Sciences: Recent Developmentinv Scope and Method*. Stanford, CA: Stanford University Press.
53. Lasswell, Harold. (1996). La concepción emergente de las ciencias de política. En: Luis Fernando Aguilar Villanueva. *El estudio de las políticas públicas* (pp. 105-118). México D.F.: Miguel Ángel Porrua.
54. Lindblom, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19 (2), 79-88.
55. Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. Nueva York: Basic Books.
56. Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Editorial Instituto Nacional de Administración Pública.
57. Lindblom, Charles E. y David Cohen. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.
58. Lindblom, C. y E. Woodhouse. (1993). *The policy-making process*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
59. Linder, S. y B. G. Peters. (1990). The Design of Instruments for Public Policy. En: S. Nagel (Ed.). *Policy Theory and Policy Evaluation* (pp.103-122). Westport, CT: Greenwood Press.



60. Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy*. Nueva York: Russell-Sage.

61. López Becerra, Mario Hernan. (2007). El Asunto de las políticas públicas *Luna Azul* [en línea]. Universidad de Caldas. Disponible en: <http://lunazul.ucaldas.edu.co/index.php?option=content&task=view&id=330> [Consultado 10 de febrero, 2009].

62. Losada Trabada, Antonio. (2003). Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión. *RIPS- Revista de Investigaciones Políticas*, 2 (1-2), 63-81.

63. Majone, Giandominico. (2001). Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones. En: Robert Goodin y Hans Dieter Klingemann. *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 887-913). Madrid: Istmo.

64. Majone, Giandominico. (1989). *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.

65. Many, Ives y Jean-Claude Thoenig. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, S.A.

66. March, James G. y Johan P, Olsen. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Univeritetsforlaget.

67. Marsh, D. y R.A.W. Rhodes (Eds.). (1992). *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Westview Oress: Boulder CO.

[ 118 ] 68. Medellín, Pedro. (1998). *El retorno a la política: la gubernamentalización del gobierno*. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes, Alcaldía de Bogotá, PNUD y Tercer Mundo.

69. Medellín, Pedro. (2004). *La política de las políticas públicas: propuestas teóricas y metodológicas para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas Sociales N° 93, CEPAL. Santiago de Chile.

70. Molina, Ignacio y Santiago Delgado. (2001). *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.

71. Muller, Pierre. (1998). Génesis y fundamentos del análisis de políticas públicas. *Innovar. Revista de ciencias administrativas y sociales*, 11, 99-109

72. Muller, Pierre. (2002, diciembre). Las políticas públicas. *Administración y Desarrollo*, Santa fe de Bogotá, 38, 116-119.

73. Muller, Pierre. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

74. Muller, Pierre. (2007). Prefacio. En: Jorge Iván Cuervo et al. *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 11-13). Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

75. Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

76. Nelson, Bárbara. (2001). Políticas públicas y administración: una visión general. En: Robert Goodin y Hans Dieter Klingemann. *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 795-860). Madrid: Istmo.

77. Patton, Michael Quinn. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park: Sage Publications.

78. Pross, P, A. (1992). *Groups Politics and Public Policy*. Toronto: Oxford University Press.

79. Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

80. Rhodes R, A. (1990). Policy Networks, a British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), 291-318.

81. Rhodes R, A. (1997). *Understanding Governance; Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

82. Richardson, Jeremy J. y A. G. Jordan (1979). *Governing under Pressure*. Oxford: Robertson.

83. Richardson, Jeremy, Gunnel Gustafsson y Grant Jordan. (1982). The concept of policy style. En: Jeremy Richardson (Ed.). *Policy styles in western Europe* (s.p.). Londres: George Allen & Unwin.

84. Rossi, Peter H. y Howard E. Freeman. (1993). *Evaluation: A Systematic Approach*. Newbury Park, CA: Sage.

85. Roth Deubel, André-Noel. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

86. Roth Deubel, André-Noel. (2006). *Discurso sin compromiso. La política de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Aurora.

87. Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian. (1983). *Can Regulation Work? The Implementation of the 1972*. Nueva York: Plenum California Coastal Initiative.

88. Sabatier, Paul. (1986). Top-down and Bottom-up models of Policy Implementation: A Critical Analysis and suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6 (1), 21-48.

89. Sabatier, Paul. (1993). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. En: Michael Hill (Ed). *The Policy Process: A Reader* (pp. 266-297). Londres: Harvester-Wheatsheaf.

90. Sabatier, Paul (Ed.). (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

91. Sabatier, Paul (Ed.). (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

92. Salazar Vargas, Carlos. (1995a). Las políticas públicas. *Serie Colección Profesores*, 19, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá, s.p.

93. Salazar Vargas, Carlos. (1995b). Las políticas públicas: nueva perspectiva de análisis. *Ciencia Política*, 33, 59-80.

94. Scharpf, Fritz. (1997). *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview.

95. Scharpf, Fritz. (1999). *Governing in Europe. Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.

96. Schön, D.A. (1983). *The reflective practitioner. how professionals think in action*. Nueva York: Basic Books.

97. Schwarz, M. y M. Thompson. (1990). *Divided we stand: re-defining politics, technology, and social choice*. Pennsylvania: Penn Press.

98. Scott, W. R., J. W. Meyer. (1991). The organization of societal sectors: Propositions and early evidence. En: W. W. Powell y P. J. DiMaggio (Eds.). *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 108-140). Chicago: University of Chicago Press.

99. Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization*. Berkeley: University of California Press.

100. Sfez, Lucien. (1976). *Critique de la decisión*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

101. Simon, H. (1960). *El comportamiento administrativo*. Madrid: Aguilar.

[ 120 ] 102. Simon, H. (1960). *The new science of management decision*. Prentice Hall: Englewood Cliffs.

103. Solarte Pazos, Leonardo. (2002, 8-11 de octubre). *La evaluación de programas sociales en el Estado liberal*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD–, Lisboa, Portugal.

104. Stokey, Edith y Richard Zeckhauser. (1978). *A Primer for Policy Analysis*. Nueva York: W.W. Norton.

105. Subirats, Joan. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

106. Subirats, Joan. (1992). *Un Problema de Estilo: La Formación de Políticas Públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

107. Subirats, Joan y Ricard Gomà. (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

108. Subirats, Joan. (1999). *¿existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.

109. Thoenig, J. C. (1885). L'analyse des politiques publiques. En: M. Grawitz y J. Leca (Eds.). *Traité de science politique*. París: PUF.

110. Thompson, Michael y Aaron Wildavsky. (1986). A Cultural theory of Information Bias in Organisations. *Journal of Organisational Studies*, 23 (3), 273-286.

111. Torgerson, Douglas. (1996). Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas. En: Luis Aguilar. *El estudio de las políticas públicas* (pp. 197-238). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

112. Torgerson, D. (1995). Policy analysis and public life: the restoration of phronesis? En: J. Farr, J.S. Dryzek, y S.T. Leonard. *Political science in history, Research programs and political traditions* (pp. 225-252). Cambridge: Cambridge University Press.

113. Vargas, Alejo. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas Públicas*. Bogotá: Almudena.

114. Wiesner Durán, Eduardo. (1998). *Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo y DNP.

115. Wildavsky, Aaron. (1979). *The Art and Craft of Policy Analysis*. Londres: MacMillan Press.

116. Wilks, S y M. Wright. (1987). *Comparative Government-Industry Relations*. Oxford: Clarendon.

117. Zimerman, Héctor. (2001, 30 de agosto al 1 de septiembre). *Aparición y desarrollo de las políticas públicas*. Ponencia presentada en el primer Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración Pública, Rosario.

# Políticas públicas de cultura: un rasgo de la relación entre miedos y esperanzas, el caso del municipio de Bello, 1997-2007\*

Luis Alfredo Atehortúa Castro\*\*

## Resumen

Las políticas culturales constituyen uno de los escenarios estratégicos en materia de decisión pública que vincula la preocupación o indiferencia institucional y social sobre la identidad, las artes, los valores y el patrimonio tangible e intangible de una comunidad en particular. Este artículo analiza la relación entre políticas culturales y políticas públicas a partir de las experiencias del municipio de Bello en Antioquia (Colombia). Se pretende, por un lado, analizar las dinámicas y expresiones de la ciudadanía que propiciaron la configuración de políticas con dimensión de políticas públicas y, por el otro, destacar los aspectos formales que en sentido reglamentario son indispensables, pero no suficientes, a la hora de diseñar y plantear procesos, planes y políticas sobre uno de los sectores que, en los últimos tiempos, viene tomando fuerza en las agendas públicas de los poderes locales y nacionales en Colombia y América Latina, el sector cultural.

[ 123 ]

## Palabras clave

Políticas públicas; Políticas Culturales; Ciudadanía; Municipio de Bello, Colombia.

Fecha de recepción: septiembre de 2008 • Fecha de aprobación: octubre de 2008

## Cómo citar este artículo

Atehortúa, Luis Alfredo. (2008, julio-diciembre). Políticas públicas de cultura: un rasgo de la relación entre miedos y esperanzas, el caso del municipio de Bello, 1997-2007. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 123-145.

---

\* Este artículo es producto del proyecto de investigación denominado “Políticas públicas de cultura: un rasgo de la relación entre miedos y esperanzas, el caso del municipio de Bello, 1997-2007”, financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI), Universidad de Antioquia.

\*\* Sociólogo. Magíster en Ciencia Política. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. [alfac@mitra.udea.edu.co](mailto:alfac@mitra.udea.edu.co)

# **Public Policies on Culture: Characteristic of the Relationship Between Fears and Hopes, the Case of the Municipality of Bello**

## **Abstract**

Cultural politics constitute one of the strategic settings in matters of public decision-making that link worry or social and institutional indifference to identity, the arts, values and the tangible and intangible heritage of a particular community. This article analyzes the relationship between cultural politics and public policy from the experiences of the municipality of Bello in Antioquia (Colombia). It intends, on the one hand, to analyze the dynamics and expressions of citizenship that favored the configuration of politics with public policy dimensions and, on the other, to emphasize the formal aspects which, in the sense of regulation, are indispensable, but not sufficient, at the moment of designing and presenting processes, plans and policies in one of the sectors that, in recent times, has gained force in the public agendas of the local and national powers in Colombia and Latin America: the cultural sector.

## **Key words**

Public Policy; Cultural Policy; Citizenship; Municipality of Bello, Colombia.

## Introducción

Desde la década de los ochenta del siglo pasado, Néstor García Canclini advertía que el crecimiento de los países no debía medirse o evaluarse sólo por los índices económicos y que el desarrollo cultural, concebido como un avance conjunto de toda la sociedad, necesitaba de una política pública y no dejar en manos de élites refinadas o empresarios las iniciativas a favor de este importante sector. Igualmente, García Canclini destacaba que gracias a las conferencias de la UNESCO se pudo comprometer a gobernantes y políticos con la defensa del patrimonio, la identidad, el acceso y los derechos de los artistas, pero todas estas iniciativas se quedaban, muchas veces, en el repertorio de las agendas burocráticas sin verdaderas materializaciones (Cf. García Canclini, 1987).

Por esos mismos días, específicamente en 1990, en el municipio de Bello un grupo de ciudadanos comprometidos y convencidos de la importancia de espacios para la cultura y fundamentalmente indignados por la demolición del teatro municipal por la administración local de Alberto Builes Ortega, conservador (1988-1990); teatro que era patrimonio arquitectónico de la localidad y que se demolió con el falso pretexto de construir una casa de la cultura. Esta situación motivó a líderes locales para adelantar una serie de actividades, marchas, denuncias, pasacalles y foros a través de los cuales presionaron y generaron una dinámica de opinión pública, de movilización y de organización social.

[ 125 ]

Es importante destacar que, simultáneamente, tanto a nivel global como local, aparecía un llamado para que se dieran políticas públicas, entendidas en su momento como políticas de Estado y de gobierno sobre un sector, el cultural, el cual se había caracterizado por una tradicional ausencia de atención por parte de los actores institucionales.

Los años noventa constituyen la década en la que aparece un debate que, además de reconfigurar el concepto de ciudadanía más allá de un simple estatus, le asignaba un papel protagónico a los actores sociales, donde sus imaginarios, sus prácticas y sus identidades serían considerados como preponderantes; de la misma forma, se replanteó la noción de lo público como algo que no se agota en el Estado o en la visión exclusivamente institucional.

A partir de diferentes experiencias en América Latina, desde mediados de los años ochenta, se ha venido invocando el asunto de las políticas de cultura, como una opción para la configuración de prácticas, sentidos e

imaginarios útiles para la recuperación de la democracia y la gobernabilidad (Cf. Winocur, 1992). Estas experiencias han recorrido horizontes y latitudes en las que la recuperación de espacios, la reivindicación de valores patrimoniales, artísticos y el establecimiento de reglas de juego claras para la asignación y administración de recursos, destinados a la promoción de las artes y del desarrollo cultural, se convierten en el motor de desarrollo social y político, en la medida en que el sentido de pertenencia, la identidad y la convivencia pacífica, promueven los valores de la ciudadanía.

En este sentido, en los últimos años la cultura se ha constituido en un tema de preocupación tanto para los actores sociales como para los institucionales. Durante la década del noventa, en Colombia se dieron dos avances significativos para el país en materia de políticas culturales. El primero es el reconocimiento del país pluriétnico y multicultural a través de la Constitución de 1991, con lo que se dio cabida a la diversidad como patrón fundamental de reconocimiento y de inclusión a vastos sectores poblacionales, con lo cual se estableció un vínculo cultural entre el Estado y la sociedad civil. El segundo, fue la creación del Ministerio de la Cultura en 1997 a través de la Ley General de Cultura 397 de 1997, lo que dinamizó las apuestas por una política nacional de cultura y el fortalecimiento de este escenario cultural como un factor estratégico para la intervención y la planificación del desarrollo social y político (Cf. Ochoa, 2003).

Dados los anteriores eventos, este trabajo plantea además, acercamientos y preguntas pertinentes en relación con los elementos tanto teóricos como metodológicos que fundamentan la discusión sobre los matices y fronteras de lo político en escenarios de construcción y definición de lo público; un ámbito en el que aspectos relacionados con el gobierno, el poder institucional, el poder local, el Estado, la gobernabilidad y la democracia, también entran en escena.

La oportunidad de leer estos fenómenos lleva a delimitar experiencias en las que se dan pistas para la comprensión y entendimiento de las circunstancias en las que se dan esos cambios y transformaciones, pero también para advertir la necesidad de sugerir recomendaciones a las actuaciones de las autoridades públicas y de los actores sociales. En atención a ello, este trabajo ha centrado la mirada en las dinámicas y experiencias de un movimiento cultural en una localidad colombiana, el municipio de Bello-Antioquia, que dio cuenta de iniciativas y de acciones que develaron la conjugación entre políticas culturales y políticas públicas como una expresión de la correlación entre actores sociales y el gobierno local.



Este artículo está dividido en cuatro secciones. En la primera parte, se da cuenta de algunos debates que propiciaron la aparición de las nociones y definiciones más predominantes de las políticas culturales. En la segunda parte, se presenta igualmente, la procedencia de los conceptos y definiciones de las políticas públicas, su complejidad y su utilidad a hora de analizar decisiones públicas. En la tercera parte, se presentan los antecedentes de las políticas públicas de cultura en Bello, desde finales de los años ochenta a través de las dinámicas del movimiento cultural. En la cuarta parte, se analiza el periodo delimitado 1997-2007, el estado de las políticas públicas y la materialización de éstas, las dinámicas de los líderes culturales y las relaciones con el poder institucional. Finalmente, la quinta parte, presenta las conclusiones del artículo.

## 1. Las políticas culturales. Nociones e identidad

Para muchos autores, la relación entre política y cultura es un complemento esencial de la dimensión simbólica de la realidad social, en la que, no obstante, se describen serias paradojas, pues la política aparece como un lazo desde el cual la razón pretende cambiar la realidad y la cultura representa el cordón umbilical, el ancla en que se sostiene el lenguaje, las costumbres, los valores, la memoria histórica y la creatividad (Cf. Subercaseaux, 1994, p. 141). Esto quiere decir que en esta relación surge una intención reguladora que amplía o limita, que dinamiza o estanca las posibilidades de acción y de desarrollo cultural de una nación o de una localidad, acciones que pueden provenir de agentes gubernamentales o no gubernamentales. De allí que, históricamente, la aplicación de dichas acciones haya tenido diversas manifestaciones e implicaciones.

[ 127 ]

En esa dirección es fundamental retomar diferentes definiciones y paradigmas existentes de las políticas culturales. En el contexto iberoamericano predominan tres enfoques o interpretaciones que si bien divergen, son a la vez complementarios entre sí. Cabe señalar que estos enfoques resultan claves con el fin de mostrar en detalle el proceso de conceptualización del término, el cual ha estado cruzado por variables que dan cuenta de la transición y de la forma tan diversa como se ha planificado o pretendido planificar la cultura, veamos:

1) Para Néstor García Canclini, las políticas culturales son el conjunto de intervenciones realizadas por diversos agentes, tales como el Estado, organizaciones no gubernamentales o grupos comunitarios, con el objetivo de orientar el desarrollo simbólico y responder a las necesidades culturales de la población.

2) José Joaquín Brunner concibe las políticas culturales como la intervención dentro de un circuito cultural, ya no sólo para ofrecer un producto simbólico sino para influir en la orientación del circuito, de crear una tradición artística determinada o de plantear una acción que llame la atención del gobierno.

3) Alfonso Martinell hace alusión a las políticas culturales al establecer su diferencia con las finalidades sociales. Según el autor, dichas políticas aparecen como mediación social y tienen un fundamento territorial (Cf. De Zubiría, 1998, p. 27).

La primera definición de las políticas culturales es realizada durante las reuniones auspiciadas por la UNESCO en Mónaco, en diciembre de 1967. Allí son definidas como aquellas prácticas y conocimientos de gestión administrativa o financiera, de intervención o de no intervención, que sirven como base para la acción del Estado con el fin de satisfacer necesidades culturales de la comunidad (Cf. Mena y Herrera, 1994, p.49) .

A su vez, Néstor García Canclini sostiene que otros factores que contribuyeron para la ampliación de las fronteras de lo entendido por política cultural fueron las crisis socioeconómicas que afrontó América Latina en la posguerra, lo cual llevó a revalorar las nociones de desarrollo y al replanteamiento de las dimensiones economicistas predominantes hasta entonces; así como las reivindicaciones radicales de lo social y lo cultural como patrones fundamentales para el desarrollo por movimientos revolucionarios y emancipatorios; esto contribuyó para la ampliación de las fronteras de lo entendido por política cultural, una noción que definitivamente ha estado fundamentada en las concepciones más recientes por el interés y la necesidad de desarrollo social y político de las comunidades.

Todos estos aspectos fueron planteados en el marco de las reuniones que, desde los años setenta, venían presentando propuestas y organizando diversos eventos auspiciados por la UNESCO.<sup>1</sup> En estas reuniones, básicamente se discutió en sentido crítico el criterio economicista que determinaba los procesos de desarrollo, de ahí la importancia de incorporar otro tipo de indicadores y de variables que permitieran ampliar las dimensiones del desarrollo a un nivel también socio-cultural y socio-político.

En este sentido, la profesora Martha Elena Bravo ha elaborado diversos trabajos sobre la cultura, tanto desde la perspectiva de su gestión como de las

---

<sup>1</sup> Como el que se realizó en Bogotá en el año de 1978 sobre América Latina y el Caribe y otro de carácter mundial que se llevó a cabo en México en 1982.

políticas. En sus elaboraciones, la profesora Bravo sostiene que la UNESCO define la política cultural como el conjunto de operaciones, principios, prácticas y procedimientos de gestión administrativa o presupuestaria que sirven de base a la acción del Estado, pero aclara que cada Estado define su política cultural en función de sus valores y objetivos. Con base en la definición antes reseñada de política cultural, hecha por Néstor García Canclini, la profesora Bravo sostiene que “así entendida la política cultural no es sólo política del Estado sino política pública, en cuanto en ella participan diversos sectores de la sociedad, lo que hoy se denomina sociedad civil” (Bravo, 1992, p.12).

En un trabajo mucho más reciente, la investigadora Ana María Ochoa Gautier (2003) alude a la política cultural como la movilización de la cultura llevada a cabo por diferentes tipos de agentes —el Estado, los movimientos sociales, las industrias culturales, asociaciones de artistas y otros— con fines de transformación estética, organizacional, política, económica y/o social, lo que no dista mucho de lo planteado por Canclini y otros autores, pero de gran utilidad para los propósitos de esta lectura, en la medida en su planteamiento es el producto de un balance crítico sobre las políticas culturales específicamente en Colombia (Ochoa, 2003, p.20).

El profesor George Yúdice, de la universidad de New York, señala en el prefacio a la obra de Ochoa Gautier que si bien la autora, en un primer momento, se enfoca en la reconstrucción de las políticas culturales orientadas al desarrollo, ésta no acepta una visión puramente reconstructiva y logra detectar el poder de lo estético, sobre todo, aquel que se manifiesta en la interactividad que las prácticas artísticas fomentan en los actores sociales. Finalmente, Yúdice anota que algo importante en la obra es que muestra cómo las políticas culturales, bien sean agenciadas desde el Estado o desde el mercado, suelen silenciar la crítica y el conflicto, lo cual ha banalizado la cultura (Cf. Ochoa, 2003, p.12).

[ 129 ]

Los aportes planteados por Ochoa Gautier permiten contextualizar mejor un escenario heterogéneo y polivalente como es el de la cultura en el ámbito de las políticas, tanto si son pensadas con el fin de permitir mayores y mejores condiciones para la convivencia, el orden, la paz y la democracia, como si lo son para instaurar referentes simbólicos y prácticos, útiles para el control social, la enajenación y la reafirmación del *status quo*.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Herbert Marcuse sostiene que la cultura, invocada como un valor positivo, tiene un carácter funcionalista en relación a los órdenes establecidos. Esta tesis es compartida por otros autores de la Escuela de Frankfurt, quienes sustentan el paso de una razón histórica, la razón de la Ilustración, a una razón instrumental, propia del siglo XX, y que ha sido denunciada en los momentos de auge del nazismo y el fascismo en Europa. (Cf. Marcuse, 1978).

## 2. Las políticas públicas. Claves de la decisión institucional y social

Al realizar un recorrido por el panorama de los conceptos y fenómenos claves de este trabajo, hay que aludir a las políticas públicas, por su carácter estratégico en los escenarios de decisión colectiva. Durante los últimos años, en Colombia se evidencia un interés creciente por la temática, particularmente desde las ciencias sociales y políticas. Existe una terminología amplia y diversa, acorde con la polisemia de los conceptos de política y de lo público por separado. No obstante, se puede constatar una noción predominante que define las políticas públicas como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas problemáticas (Cf. Salazar, 1999, p. 41) .

En la bibliografía consultada sobre el tema, sobresale el hecho de que gran cantidad de autores reseñan la dificultad semántica a la hora de definir el concepto de políticas públicas. El elemento central de este problema lo constituye la carencia de una palabra en castellano que diferencie la dimensión política cuando se habla de políticas, lo que sí sucede en el inglés. El término *polity* hace referencia a la política entendida como ámbito del gobierno; *politics* a la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder, y *policy* a la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, concepto que tiene un vínculo más cercano al ámbito y sentido de las políticas públicas (Cf. Roth, 2003, p.13).

En la misma dirección, es necesario agregar que la dificultad para definir el término de políticas públicas tiene otro ingrediente de complejidad asociado al desarrollo histórico del concepto mismo de política, pues, por ejemplo, hasta los años setenta, la política estuvo asociada exclusivamente al Estado y posteriormente gracias a los aportes de Maurice Duverger en Francia y Huges y Downs en Inglaterra,<sup>3</sup> entre otros, el espectro de la política se amplió al concepto de poder. Del mismo modo, en la reflexión política de occidente se ha entendido la política como “el arte de gobernar”, “la pertenencia a la ciudad”, “el consenso”, “el conflicto”, y muchas otras nociones que varían dependiendo del autor que se tome como referencia.

Las políticas públicas también han respondido a enfoques y modelos de interpretación de lo que es el Estado y sus relaciones con la sociedad civil.

---

<sup>3</sup> Para una mejor comprensión de este desarrollo Véase: Duverger, 1975 y Dowse, R. y Hughes J., 1993.

Por un lado, existe un enfoque racional, prescriptivo, con fuertes tendencias al formalismo y un carácter deductivo. De otro lado, existe un enfoque crítico menos modelizable y mucho más inductivo. El primer enfoque consiste en un conjunto de herramientas y técnicas al servicio de la mejora de los rendimientos del poder, sin importar su naturaleza, y catalogado con un perfil de racionalidad instrumental, que no tiene consideraciones sobre las grandes cuestiones de la ciencia política; su desarrollo principal se ha dado en Estados Unidos. El otro enfoque, el cual ilumina en gran parte los criterios de lectura, interpretación y análisis de este trabajo, es un enfoque que ha ido madurando a partir de la valoración de cuestiones fundamentales de la ciencia política, tales como las relaciones de poder, las hegemonías culturales y simbólicas, la estructura de los recursos, la repartición social de ganadores y perdedores, entre otros aspectos. Estas cuestiones dirimen y resuelven el proceso de las políticas públicas en escenarios de conflicto, a la hora de definir los problemas, tomar decisiones o la articulación de estilos de gestión. Este enfoque ha tenido auge en ámbitos europeos, aunque sus principales impulsores han sido los norteamericanos, Lindblom, Wildavsky y Lowy (Cf. Brunque y Gomá, 1998, p. 25).

La posibilidad de tener un referente amplio sobre el concepto y noción de políticas públicas va más allá de las definiciones, y es allí donde entran elementos de debate que están aún en caliente y que apuntan a la comprensión de las políticas públicas en un contexto local en tiempos de globalización. Joseph Valles<sup>4</sup> afirma que la globalización estimula y requiere de la repolitización del gobierno local en todos sus niveles. De manera particular, sostiene que las entidades municipales se ven forzadas a tomar conciencia de su ubicación en la gran red mundial de intercambios de todo tipo, de oportunidades y de riesgos, que, según su ubicación, se derivan para su vida económica, su estructura social o su identidad cultural (Cf. Brunque y Gomá, 1998, p. 9).

Si se vuelve a la noción predominante de las políticas públicas que las entiende como “sucesivas respuestas del Estado a situaciones consideradas como problemáticas” (Salazar, 1999, p. 41), se tendría que señalar que no todas las actuaciones del Estado y del gobierno son políticas públicas. Así, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y los actos administrativos, que en su conjunto son actuaciones del Estado y del gobierno desde lo nacional hasta lo local, no son, necesariamente, políticas públicas. Pierre Muller, ante el problema de las definiciones señala que el enfoque de las políticas públicas es una construcción de representaciones sociales de la acción pública y de

---

<sup>4</sup> Catedrático de ciencias políticas y de la administración de la universidad Autónoma de Barcelona.

las relaciones entre el Estado y la sociedad; relación que aparece con matices particulares, adscritos a la realidad socio cultural y socio política de cada Estado, cada región o localidad, al momento de formular una política (Cf. Cuervo, 2007, p. 78).

Se trata de una realidad en la que operan ciertos circuitos, relacionados todos ellos a través de un fundamento político al servicio de los intereses colectivos, donde el gobierno y los políticos son un actor entre otros. Allí se expresan realidades tejidas por las prácticas tradicionales de los actores sociales y políticos, así como por prácticas e imaginarios emergentes que fueron revaluando los órdenes, en contextos de transformaciones del Estado y de la política en general.

En este orden de ideas, definitivamente la política pública no es cualquier política gubernamental; ello exige instituciones y procedimientos democráticos que permitan políticas ajustadas a los principios constitucionales y que se substancien con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos en dirección a la satisfacción de necesidades e intereses colectivos incluyentes y no arbitrarios (Cf. Aguilar, 1996, p. 33).

### **3. Configuración de políticas públicas de cultura. Una experiencia local**

Como se anotó más arriba, durante la década de los noventa, en el Municipio de Bello se dio una gran movilización y organización de líderes artísticos y comunitarios, quienes estaban convencidos de la importancia del trabajo a favor de la cultura como un ingrediente fundamental para contrarrestar los efectos de las decisiones institucionales inconsultas en dicha materia, del mismo modo que para enfrentar los riesgos de las drogas ilícitas y de la violencia urbana. Para los líderes locales, las tendencias y dinámicas impuestas tanto por los procesos sociales de la cultura del narcotráfico como por la desidia y la indiferencia institucional del poder municipal, garantizaban el peor de los futuros posibles, la agudización de todos los conflictos sociales.

Dentro de las actividades desarrolladas por el movimiento cultural es importante destacar la serie de Foros por la Cultura, espacio de discusión y de lanzamiento de propuestas a las autoridades locales. El primer foro se realizó en el mes de agosto de 1990,<sup>5</sup> allí se reclamaba por condiciones para

---

<sup>5</sup> Como se puede apreciar, estas iniciativas son anteriores a la creación del Ministerio Nacional de Cultura y a la expedición de la Ley General de Cultura (1997).

el desarrollo cultural, tales como presupuesto, acertada administración de los recursos y la creación y habilitación de espacios para el arte y la cultura —Casa de la Cultura, escuela municipal de artes populares, áreas artísticas en las comunas, un teatro municipal y concha acústica en el Cerro del Ángel, mejoramiento sustancial de la biblioteca Marco Fidel Suárez, entre otros (Cf. Artistas y Trabajadores de la Cultura, 1990).

Para ese entonces no existía nada de lo señalado, lo cual se perfilaba dentro de los sueños de unos actores sociales, agrupados en la Reunión de Artistas y Trabajadores de la Cultura, que luego se constituiría en la corporación Rearte. Simultáneamente, en el Municipio de Bello se manifestaba un incremento de la dinámica delincriminal (sicarial), básicamente agenciada por bandas de delincuencia común, entre las que se encontraban algunas al servicio del narcotráfico. Por otro lado, las administraciones municipales, hasta entonces, habían demostrado muy poco interés por la cultura, como efectivamente sucedía en gran parte del territorio nacional; sin embargo, Bello, que era considerada la onceava ciudad más dinámica del país y nacionalmente reconocida por su dinámica artística y cultural, se asomaba a las postrimerías del siglo XX sin tener siquiera una casa de la cultura.

El esfuerzo y la persistencia de los líderes involucrados con los reclamos y la dinámicas organizativas permitió materializar la construcción de la Casa de la Cultura y la concha acústica en 1994, el mejoramiento de la biblioteca pública Marco Fidel Suárez en 1996, la dinamización de la gestión cultural durante la década en muchos barrios de la localidad y el diseño de un Plan de Desarrollo Cultural a diez años por parte de los mismos líderes del proceso entregado en 1997 y reglamentado como acuerdo municipal No. 032 de diciembre 9 del mismo año.

[ 133 ]

En el marco de esta experiencia, se destaca la configuración de un conjunto de demandas ante un actor institucional, el gobierno local. Desde 1990 se inicia con un proceso de tensiones, estrategias de comunicación, mesas de diálogo, reuniones de planeación y de concertación entre los actores sociales y las diferentes administraciones. La teoría plantea que un elemento fundamental de las políticas públicas es la construcción y definición de una agenda pública; a su vez, las agendas públicas tienen distintas tipologías, según el modelo que se utilice para su definición, entre estas se destaca un modelo conocido con el nombre de “movilización”:



Se trata del proceso de inscripción en la agenda basado en la movilización que corresponde a la visión clásica de la teoría de la democracia y consiste en el trabajo de actores sociales en pro de una causa o a favor de la promoción o defensa de unos intereses que buscan movilizar los ciudadanos. Este modelo tiene las siguientes características: demanda social fuerte, conflicto entre autoridad y grupos organizados alrededor de la solución a implementar, creación de eventos para atraer la atención de las autoridades y de los medios de comunicación —huelga, marchas, etc.— y mediatización para ampliar la audiencia y aumentar la legitimidad de las reivindicaciones. Los ejemplos de este tipo de movilización son abundantes (Roth, 2003, p. 65).

Estas características se cumplen en la experiencia local de Bello, dado que, desde la administración del alcalde de filiación liberal Federico Sierra (1990-1992), comenzaron una serie de negociaciones como consecuencia de las demandas y las presiones de los actores sociales. Los logros obtenidos ya referenciados fueron posible gracias a la movilización de los líderes comunitarios, quienes fueron reconocidos por parte de algunos actores como “el movimiento cultural de Bello”. Estos lograron la aceptación de sus exigencias por parte de las autoridades municipales en cada uno de los momentos de reivindicación, de modo que la constitución de agendas públicas para la localidad en materia cultural, tuvo durante toda la década del noventa esta característica, veamos:

a) 1990-1992, gobierno de Federico Sierra. Con este alcalde, los líderes del movimiento cultural lograron concertar la compra de un terreno aledaño a La Choza de Marco Fidel Suárez, conocido como el Cerro del Ángel, circundante al parque principal de la localidad, para la construcción de la Casa de la Cultura y una concha acústica, en este periodo se iniciaron las obras.

b) 1992-1994, gobierno de Rodrigo Villa (filiación liberal). En este periodo se logró avanzar en la inclusión de criterios de mérito para los funcionarios que trabajarían en la Casa de la Cultura, tanto del director como de los promotores culturales, en esta etapa se inauguraron las obras y se definió, por acuerdo Municipal No. 072 de 1994, el reglamento de funcionamiento de la Casa de la Cultura, acuerdo que incluyó las peticiones de los líderes culturales.

c) 1995-1997, gobierno de Oscar Suárez Mira (filiación conservadora). Durante este gobierno se vivieron fuertes tensiones con el movimiento cultural, situación generada por una reestructuración de la Administración Municipal en 1996, que llevó a suprimir el cargo de Director de la Casa de la Cultura



y a excluir a uno de los líderes más importantes del movimiento cultural, quien había llegado por mérito a ocupar ese cargo y se había destacado por imprimirle al espacio y a las actividades de la Casa de la Cultura un criterio y un sentido público, abierto y democrático;<sup>6</sup> esto incomodó a los funcionarios de la administración municipal. En este período, y a raíz de las reformas regresivas en relación con los intereses del sector cultural, se generó una movilización y una toma de los espacios de la administración municipal con pancartas, tambores y consignas, práctica que se había realizado en otras ocasiones y que generó resultados positivos ante las autoridades locales; allí se exigía el reintegro del director de la Casa de la Cultura y el respeto a muchos de los logros obtenidos en años recientes. Ante la negación del alcalde de reintegrar al director de la Casa de la Cultura, los líderes exigieron que la administración municipal se comprometiera con la financiación del diseño de un Plan de Desarrollo Cultural y a que en el grupo contratado estuviera el director saliente, lo que se convertiría en una acuerdo entre el movimiento cultural y el gobierno de Oscar Suárez Mira.

Todas estas experiencias develan matices de la política y del poder local tanto en su expresión institucional como social. Los procesos de toma de decisión pública, en este caso, tienen relación con la expresión y configuración de una nueva ciudadanía, la ciudadanía cultural, la cual tiene que ver con la aparición de nuevos sujetos políticos agrupados alrededor de una creciente presencia de estrategias para defender valores y prácticas culturales en escenarios de exclusión por parte de los poderes institucionales y del mercado. Estos sujetos se mueven en las lógicas de las políticas de identidad, que tienen que ver, a su vez, con la política de la emancipación y replanteamiento de los sentidos tradicionales de la política (Cf. Barbero, 2007, p. 25). Estos sujetos lograron materializar sueños expresados en espacios, acuerdos municipales y el fortalecimiento de una tradición que incluso tuvo reconocimiento por parte del Ministerio de la Cultura, al otorgarle a Bello, en el año 2001, un reconocimiento y un premio por tener el mejor Plan de Desarrollo Cultural del país.<sup>7</sup>

[ 135 ]

---

<sup>6</sup> El criterio de funcionamiento de la Casa de la Cultura consistía en que el espacio estaba abierto para la comunidad en el momento en que la necesitara, incluso en altas horas de la noche, respetando las reservaciones para la utilización de salones y auditorios por parte de grupos artísticos y juveniles. De modo que, cuando algún funcionario pretendía disponer de algún espacio de la casa de la cultura debía cumplir con los procedimientos definidos por la administración de ésta, lo que causó molestias en muchas ocasiones.

<sup>7</sup> Reconocimiento categoría A, según resolución del Ministerio de Cultura de noviembre 20 de 2001 y Mención de reconocimiento de la Gobernación de Antioquia decreto 2160 de noviembre 20 de 2001.

Los principales protagonistas en estos procesos fueron los líderes culturales del municipio: jóvenes y estudiantes que desde sus particulares nichos de actuación, artistas, líderes barriales, teatreros, profesores de colegios, entre otros, quienes invocaron el desarrollo cultural del municipio como propósito central. Por lo tanto, es importante analizar el Plan de Desarrollo Cultural de Bello 1997-2007 y sus lineamientos de política pública, ya que en este se expresa el sentir de la comunidad en relación con sus necesidades y las respuestas institucionales que ante ellas ha dado el gobierno local, así como en cuanto a las limitaciones y alcances.

En el marco de los intentos por develar experiencias como la de Bello es muy importante indagar acerca de las repercusiones que han tenido las políticas locales de cultura sobre las dinámicas culturales, políticas y sociales del municipio, con el fin de establecer si ésta ha sido implementada y legitimada por la comunidad y sus dirigentes.

Las políticas públicas están en la cima de las preocupaciones actuales en América Latina y en Colombia, esto como resultado de las grandes transformaciones de la política en sí misma, del Estado y de los órdenes sociales que están dando cuenta de un mayor protagonismo de los actores sociales y de la expresión de otras maneras de incidir sobre las formas de gobierno y sobre las dimensiones de la democracia.

Por otro lado, la crisis de gobernabilidad y de legitimidad de los sistemas políticos, ha demandado un vínculo más real entre el Estado y la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, proceso que en Colombia, particularmente desde los años noventa y especialmente a partir de la Constitución de 1991, refrendó la importancia de la participación en sus dimensiones política, social y ciudadana.

Ahora bien, las políticas públicas tienen ámbitos y tipologías que responden a los distintos sectores en que se divide la estructura político administrativa del Estado, en el ámbito nacional, departamental y municipal. Estas políticas también demandan un enfoque particular a la hora de su análisis y de su evaluación. Por tanto, es importante señalar que, en el presente caso, se trata específicamente de una tipología de política pública en el escenario del bienestar social y, más concretamente, del desarrollo cultural, el cual ocupa un lugar como subsector en las políticas de bienestar social, que los Estados plantean en el marco de la búsqueda de potenciar elementos de identidad, así como para la construcción de nación y de ciudadanía.

#### 4. Evolución de las políticas, los actores y la cultura local entre los años 1997-2007

Los elementos que hasta ahora se han abordado recorren aspectos conceptuales e históricos de una dinámica social y política en un ámbito local, que sirve de referente para entender el papel, el alcance y el matiz sociopolítico de las políticas públicas. Bastante, pero no suficientemente, se ha escrito y debatido sobre la importancia de las políticas culturales y de las políticas públicas por separado, de sus actores, de sus distintas definiciones, entre otros aspectos. Pero en América Latina y en Colombia, particularmente, los fenómenos y procesos asociados a estas realidades desbordan los presupuestos teóricos y normativos que les definen y encajan en unos lugares que requieren miradas y lecturas más amplias.

En 1997, año en que es aprobado y formalizado el Plan de Desarrollo Cultural del municipio, a través del acuerdo municipal No 032 de diciembre, simultáneamente es sancionada la ley 397, Ley General de Cultura, con la que se establece la definición de una política nacional de cultura así como la creación del Ministerio de Cultura. Con más de diez años de su puesta en marcha, los balances que se hacen sobre los logros y alcances de este Ministerio y de la política nacional de cultura tienen varios matices por destacar.

[ 137 ]

Sobre los desarrollos de este Ministerio recaen valoraciones positivas en el sentido de haber incluido a la cultura como un asunto de Estado, además, creó la posibilidad de entender la cultura como algo más amplio que el simple mecenazgo ilustrado, el patrimonio mueble y las bellas artes; igualmente, se reconoce que, pese a los grandes avances, el país sigue atado a concepciones minimalistas y simplificadoras de la cultura que demandan una correlación entre las acciones y las políticas públicas locales y regionales, las cuales contemplen procesos de inclusión a minorías y otros actores, sobre los cuales, generalmente, se emplean acciones y decisiones dispersas desde diferentes ministerios (Cf. Fierro, 2007).

Por su lado, la experiencia del plan de desarrollo cultural de Bello, constituye un evento de importancia política, administrativa y social, la cual da cuenta de una de las etapas o ciclos de las políticas públicas, aquella que se refiere a su formalización a través del diseño de una Plan y la expedición de una norma, esto entendido en el marco del ciclo de las políticas.<sup>8</sup> Del mismo

---

<sup>8</sup> El ciclo de las políticas se ha clasificado por varios autores en cinco fases representativas. Fase I, Identificación e institucionalización de un problema; Fase II, Formulación de soluciones o acciones; Fase III, Toma de decisiones; Fase IV, Implementación; Fase V, Evaluación. A partir de las reformas al

modo, con esta experiencia se constata que a nivel local había desarrollos significativos en materia política y administrativa sobre algunos de los elementos que posteriormente regularía la Ley General de Cultura.

Sin embargo, hay que aclarar que el Plan de Desarrollo Cultural es sólo una de las aristas de la política cultural de la localidad y que la dimensión de las políticas públicas, al interior de este proceso, aparece precisamente en momentos previos a 1997 y que tiene que ver con el papel de los actores sociales, las dinámicas de movilización, los espacios de concertación con las autoridades locales —tanto alcaldes como el Concejo Municipal—, que tuvo lugar desde 1990. De este modo, la temporalidad de las políticas culturales en Bello, entendidas como políticas públicas, ha trascendido el periodo de los alcaldes y de los gobiernos, dado el papel activo, dinámico y propositivo del movimiento cultural de Bello y de los líderes barriales, el cual tomó forma a través de las corporaciones culturales Rearte, Tecoc durante la década de los noventa, y de los demás grupos y líderes de la localidad que han seguido trabajando y han reaparecido con otros nombres desde 1997 y que le siguen aportando a la cultura desde su condición de ONG.

[ 138 ]

El Plan de Desarrollo Cultural es lanzado oficialmente ante la comunidad el 6 de noviembre de 1998 durante el gobierno del alcalde Rodrigo Arango (de filiación liberal) y con el respaldo del Concejo Municipal y los líderes del movimiento cultural. Este lanzamiento fue polémico debido a la demora causada por la falta de voluntad política de dicha administración y las presiones que ejercía el movimiento cultural para que se hiciera efectivo. El Plan se presenta como el resultado de una experiencia importante en materia de concertación entre las autoridades locales y la ciudadanía, donde cabe resaltar el valor nacional e internacional que se le ha dado a la experiencia, como se puede constatar en distintos eventos en América Latina, donde ha sido presentada como paradigma (Cf. Zuluaga, 1998).

Entre los aspectos más importantes del plan, como intención, se destacan: la creación del Instituto de Cultura Municipal, la creación de una escuela popular de artes, la creación de una cátedra municipal, el fortalecimiento de la memoria cultural, la promoción turística, el afianzamiento de la gestión cultural, la educación ciudadana, el fomento de la ciencia y la tecnología y la institucionalización del consejo municipal de cultura. Además, el Plan en

---

Estado y a la Administración Pública, en estas fases cada vez tienen mayor acceso y participación los actores sociales, ciudadanía, movimientos sociales quienes le imprimen un carácter más democrático al proceso de las políticas (Cf. Roth, 2006, p. 70).

su conjunto contempla un componente denominado “la políticas”. Dicho componente enfatiza en una perspectiva de democracia participativa, que se sustenta en los derechos humanos y en los principios constitucionales de Colombia, parte del reconocimiento de la pluralidad y la diversidad y propone la construcción de identidad, integrada a la universalidad y la conciencia planetaria.

Durante el gobierno de Rodrigo Arango (1998-2000) —alcalde al que le correspondió poner en marcha por primera vez algunos de los componentes del Plan de Desarrollo Cultural—, el ambiente fue ambivalente al interior de los actores pro culturales, debido a que existía un mandato a través del Acuerdo Municipal, pero ello no era garantía para la materialización de los programas y proyectos. Es necesario advertir que, para muchos líderes, la experiencia del Plan desmovilizó al movimiento cultural, pues a partir de 1997, paradójicamente, el movimiento cultural de Bello empezó a desarticularse.

Luego de 1997 suceden varios episodios en la vida local que merecen detallarse. Varios de los líderes del movimiento cultural se van del municipio y algunos del país; algunos alegaron problemas de seguridad, auspiciados por el fortalecimiento del proyecto paramilitar en la localidad, mientras que otros, al profesionalizarse, encontraron trabajo en otros lugares, ya que, históricamente, en Bello no han existido muchas fuentes de empleo calificado, igualmente, al interior del movimiento se habían generado fisuras y discusiones de índole personal, dadas las aspiraciones políticas de algunos integrantes (Flórez, H., comunicación personal, 2007, febrero 15).<sup>9</sup>

[ 139 ]

En otro sentido, la lógica de esta experiencia devela situaciones y dinámicas propias de los movimientos sociales. El movimiento cultural de Bello tiene, además, características de experiencias donde los actores colectivos han transformado la defensa de derechos individuales, la ciudadanía liberal, en defensa de los derechos colectivos, en las ciudadanías republicanas y democratizantes (Villasante, 1995, p. 27).

Una de las lecturas que se han hecho de la dinámica y la lógica de los movimientos sociales señala que cuando estos son fuertes o logran sus metas desaparecen, se convierten en partidos o se fragmentan en diversas organizaciones propias de la sociedad civil, como organizaciones

---

<sup>9</sup> Hildebrando Flórez es líder cultural, director de la corporación de teatro Tecoc y director ejecutivo del diseño del Plan de Desarrollo Cultural.

no gubernamentales, corporaciones culturales u asociaciones de otra naturaleza.

Jairo Adolfo Castrillón es uno de los líderes proculturales más importantes de la localidad, este, acompañado por Otto Rodríguez, otro líder emblemático del proceso y desaparecido por la violencia y con quien fue director conceptual del diseño del Plan de Desarrollo Cultural, dice:

Desde que Otto y yo empezamos a pensar por donde enfocar el plan, nos dimos cuenta de la importancia del componente conceptual del plan, y es en ese momento donde aparecen las valoraciones, pero eso generó resistencias en ciertos medios académicos, porque estábamos hablando de un cambio de paradigmas. Por ejemplo en la UNESCO se habla de ciencia, educación y cultura, como si ciencia y educación no hicieran parte de la cultura.

En el plan de desarrollo de cultura de Antioquia no se recoge nada de los planteamientos de Bello, prefieren los presupuestos de Barcelona y no de Antioquia misma. Nosotros lo que hicimos fue emparentar los procesos con dinámicas de pedagogía social y no con procesos de promoción artística, procesos de construcción simbólica de ciudad y no de un solo sector. Quienes más han valorado lo que hemos encontrado somos nosotros mismos. Es muy triste que se consulte más a Barcelona y no lo que en Bello se ha pensado y se ha generado. En Bello la resistencia ha sido política, porque es gente que desde los partidos se siente por fuera, ya que la propuesta es más social y más vinculada a la ciudadanía. Y la resistencia por fuera es conceptual. El camino que plantea el plan es una luz en relación a la gestión cultural. (Castrillón J. A., comunicación personal, 2007, octubre 20).

En este orden de ideas, la dinámica y riqueza del Plan de Desarrollo Cultural de Bello reposa en su concepción, en el hecho de haberse escrito y en el criterio participativo que acompañó su diseño, más que en la voluntad de las distintas administraciones de Oscar Suárez (1995-1997), Rodrigo Arango (1998-2000), Rodrigo Villa (2001-2003) y Olga Suárez (2004-2007). Aunque hay que reconocer la importancia de estos gobiernos en relación a los aportes que hicieron, es importante insistir en que el Plan fue posible sólo a través de las iniciativas, las presiones y las propuestas de los artistas, los gestores, los jóvenes y las personas comprometidas con la cultura, quienes quisieron poner en marcha algún programa o proyecto relacionado con las políticas del Plan.

A nivel local, la valoración del plan ha sido evidente desde los líderes, los gestores y la comunidad académica de la localidad. El centro de historia,

los profesores de los colegios y recientemente algunas universidades han incorporado reflexiones positivas sobre dicho Plan y su riqueza en relación a sus aportes para las nuevas generaciones. Para la clase política, el Plan se ha constituido, en muchas ocasiones, en un instrumento incómodo, en una especie de voz que les replantea su tradicional forma de pensar y de actuar en la localidad, pues lo que allí se ha planteado es crear y sostener espacios, recursos e iniciativas para el bienestar de la comunidad bellanita, en un sentido no electorero y alejado de las prácticas clientelistas de los partidos. De este modo consta en el Plan de Desarrollo Cultural de Bello:

La pérdida de legitimidad del Estado, que no obstante sus pretensiones de modernización y democratización, encuentra en sus dirigentes políticos una alta resistencia a transformar sus concepciones, métodos y estilos burocráticos y partidistas, sin que la sociedad civil presente los niveles de conciencia y voluntad de ejercicio político, que les garantice una real participación de las garantías contempladas formalmente en la constitución de 1991 (p. 77).

Estas consideraciones deberían servir de referente para posicionar un criterio crítico a las formas tradicionales de la política, así como a la pasividad de los actores sociales a la hora de reclamar sus derechos y plantear iniciativas en relación a los problemas de la localidad.

[ 141 ]

La lectura e interpretación del Plan propuesta en este artículo lleva a retomar debates muy recientes, los cuales señalan que un plan de desarrollo no es una política pública, pero que en éste reposan muchos de sus lineamientos y de sus concepciones (Cf. Cuervo, 2007, p.76). Ahora bien, el Plan de Desarrollo Cultural de Bello es el resultado de un proceso complejo a nivel local, que cruza por etapas de reivindicación por parte de actores sociales, por la materialización de esas demandas y el involucramiento necesario e indispensable de la clase política, el gobierno y la ciudadanía en general.

Este movimiento es producto de líderes que, a causa de la indignación, la rabia y la impotencia movilizadora, al ver cómo desde el año 1989 se demolía un teatro, un lugar de encuentro, lograron pasar a la fiesta y la algarabía producida por la obtención de un Plan de Desarrollo Cultural en el año 1997. Allí se cruzan un terreno, una casa de la cultura con concha acústica, una biblioteca municipal, talleres, programas, proyectos y reconocimientos a nivel nacional e internacional sobre una experiencia de gestión cultural, liderazgo artístico y malicia para ver, sentir y vivir la cultura como algo integral al ser humano



Hacia 1999 se pudo formalizar el Consejo Municipal de Cultura, una figura puntual y estratégica en el Plan de Desarrollo y en la Ley General de Cultura. El carácter participativo que se pudo ganar en todas esas movilizaciones locales se legitimó, además, por un reconocimiento adicional en el marco de los desarrollos constitucionales que el país venía adelantando desde 1991. Dentro del conjunto de grandes proyectos del Plan, el consejo municipal de cultura es uno de los únicos espacios creados en el periodo 1997-2007, pues en Bello se demandaba y la Ley General de Cultura lo formaliza.<sup>10</sup> La experiencia en este espacio ha sido muy importante dada la condición veedora y reguladora sobre el sector cultural. Sobre ello dice Maryori Ramírez, líder procultural, integrante de la Corporación Cultural Semiósfera y vicepresidenta del Consejo Municipal de Cultura entre 2004 y 2007:

El Consejo Municipal de Cultura ha sido un espacio de varios matices y momentos, cada administración ha tenido una relación distinta con el Consejo desde que fue creado, sin embargo, este espacio permitió legitimar decisiones e iniciativas sobre actividades importantes a nivel local, como el foro por la cultura, el encuentro de arte joven, el festival de fontidueño, la semana del adulto mayor, los festivales estudiantiles de arte, el mes del artista, entre muchas otras actividades (Ramírez, M., comunicación personal, 2007, julio 13).

[ 142 ]

La dinámica del consejo municipal de cultura, desde el momento de creación hasta el 2007, ha propiciado un escenario de participación y veeduría sobre el sector cultural. El propósito de los consejos, inscritos en los avances constitucionales de 1991, es justamente el mismo, es decir, que los alcaldes, los concejos municipales y las administraciones públicas locales tengan en estos consejos un respaldo de ideas e iniciativas, así mismo, que las clases políticas que controlan los recursos públicos tengan un representante a nombre de distintos sectores de la comunidad, ojalá aquella directamente involucrada con el sector, para que pueda además de tener acceso a toda la información concerniente, proponer programas y proyectos.

## Conclusiones

Finalmente, es necesario señalar que al interior de las situaciones más destacables de esta experiencia, se halla una particularmente importante a la hora de valorar las políticas: el componente de lo público que hay en éstas, lo que debe ser observado con detalle para enriquecer la discusión y los presupuestos del papel gubernamental y la ciudadanía en procura de lograr

---

<sup>10</sup> Colombia. Ley 397/1997. Ley General de Cultura, art. 60. Sobre consejos departamentales, distritales y municipales de cultura.



el bienestar de la comunidad y satisfacer las necesidades en el marco del interés general.

El municipio de Bello sigue siendo una localidad de paradojas, la riqueza artística y cultural sigue expresándose en los caballetes de los pintores, en los tablados a través de la danza y el teatro, los músicos siguen recorriendo sus calles con sus cumbiambas y chirimías, los grupos de recreación continúan planeando cada jornada de lúdica y alegría con los niños en los barrios y comunas. La Casa de la Cultura está copada en reservas de espacios para todo el año. Pero, simultáneamente, los combos y las bandas, ya no se sabe al servicio de quien, siguen vacunando en los barrios y acercándose a los líderes culturales para intimidarlos.

Por otro lado, hacia el 2007, el gobierno continúa siendo una agente “extraño”, lo cual devela las crisis de la política a nivel nacional. Una alcaldesa que pertenece a una dinastía influida por intereses clientelistas y un concejo que representa a la política tradicional en sus búsquedas de beneficios sectoriales y particulares.

El Plan de Desarrollo, es una experiencia que empieza a desvanecerse luego de una década de su puesta en acción, texto escrito a varias manos, manos creativas, soñadoras, participativas que recorrieron barrios y veredas, que contaron con la ayuda de muchos jóvenes, algunos de ellos, hoy desaparecidos por la violencia que se ha querido superar. Un plan que todos los políticos han querido mostrar como suyo, pero por el que pocos hicieron algo por ponerlo en práctica con programas y proyectos.

[ 143 ]

Las enseñanzas más valiosas surcan las fronteras de la teoría y del derecho. Los sueños de los líderes en los noventa iniciaron un proceso que tiene más de veinte años. El aprendizaje logrado con las movilizaciones, con las negociaciones, con los diseños y la necesaria vinculación entre el sector político gubernamental con el social, se hizo siempre indispensable. Cuando un actor de estos falta no habrá público en las políticas, sean estas culturales o de otra naturaleza. Bello sigue siendo un laboratorio para seguir pensando los municipios colombianos y las localidades en América Latina, en sus entrañas reposa un “secreto a voces” es decir, un testimonio evidente de una experiencia para aprender cómo se logran metas, fracasando aparentemente.

Cuando la Casa de la Cultura fue fundada en 1994 empezó una desarticulación de Rearte, la corporación cultural que reunió a diferentes líderes de la localidad como una expresión de la ciudadanía que hacía valer sus derechos luego de que el primer alcalde popular derribara uno de los corazones

de la cultura. En 1998, luego de lograrse el Plan de Desarrollo Cultural, vuelve a presentarse una desbandada de líderes del movimiento cultural. Actualmente, en el Consejo Municipal de Cultura se siguen planeando las actividades del año, los foros, los festivales y las discusiones internas avanzan hacia cómo reeditar el Plan y evaluarlo para tener nuevamente un texto aprobado por el concejo y el gobierno local para los próximos años.

Los miedos y las esperanzas están también presentes en la políticas públicas, en este caso estuvieron co-implicados, la búsqueda por los mejores futuros posibles no cesa. En Bello los líderes culturales le siguen apostando a una mejor cultura local, el objetivo ahora es poner en marcha lo que el Plan no logró entre 1997 y el 2007, debido, unas veces, a la falta de organización social para presionar y tomar iniciativas y otras, a la falta de voluntad política de los gobernantes y funcionarios de turno, quienes actúan, lamentablemente, bajo en la lógica instrumental del costo-beneficio particular y no para el bien común. Nada de esto es extraño o sorprendente, pero es importante a la hora de entender las complejidades intrínsecas a algo que nos convoca permanentemente, eso de las políticas públicas.

## Referencias bibliográficas

[ 144 ]

1. Aguilar Villanueva, Luis Fernando. (1996). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa.
2. Artistas y Trabajadores de la Cultura. (1990, 30 de agosto). s. t. Ponencia presentada en el Primer Foro por la Cultura en Bello, evento realizado por los líderes proculturales de la localidad, Bello, Antioquia.
3. Barbero Jesús Martín. (2007). *Reconfiguraciones de lo público y nuevas ciudadanías. Ciudadanía y cultura*. Bogotá: Universidad Nacional CES, Tercer Mundo editores.
4. Bravo, Marta Elena. (1992). *Políticas culturales y Desarrollo cultural en Colombia*. Medellín: Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana.
5. Brunqué, Quim y Richard Gomá (Coords). (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
6. Cuervo Restrepo, Jorge Iván. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En: *Ensayos sobre Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 65-95.

7. De Zubiría Samper, Sergio, et al. (1998). *Cultura I. Conceptos básicos de administración y gestión cultural*. Madrid: Cuadernos de la OEI.
8. Dowse, Robert E. y John A Hughes. (1993). *Sociología política*. Madrid: Alianza.
9. Duverger, Maurice. (1975). *Sociología de la política*. Barcelona: Ariel.
10. Fierro, Juan Martín. (2007, agosto 11). El desafío cultural. *El Espectador*, p. 3E.
11. García Canclini, Néstor. (1987). *Políticas culturales en América Latina*. México D.F.: Grijalbo.
12. Marcuse, Herbert. (1978). *Cultura y sociedad*. Buenos Aires: Editorial Sur.
13. Mena Lozano, Ursula y Ana Rosa Herrera Campillo. (1994). *Políticas Culturales en Colombia. Discursos y Prácticas Institucionales*. Bogotá: M y H Editores.
14. Ochoa Gautier, Ana María. (2003). *Entre los deseos y los derechos. Un ensayo crítico sobre las políticas culturales*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia Icanh.
15. Roth Deubel, André Noël. (2003). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
16. Roth Deubel, André Noël. (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Aurora.
17. Salazar Vargas, Carlos. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
18. Subercaseaux, Bernardo. (1994). Política y Cultura: Encuentros y desencuentros. *Cuadernos Hispanoamericanos*, 524, 137-145.
19. Villasante, Tomás. (1995). *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. Madrid: Ho AC.
20. Winocur, Rosalía. (1992). Políticas Culturales y participación popular en Argentina: la experiencia del programa cultural de barrios 1984 -1989. *Perfiles latinoamericanos*, 3, FLACSO, 97-118.
21. Zuluaga, Victor León. (1998, Noviembre 7). El Plan de Desarrollo Cultural es ahora de los bellanitas. *El Colombiano*, p. 7A.

# La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza\*

————— Luisa Fernanda Cano Blandón\*\*

## Resumen

En América Latina ha crecido la preocupación por la corrupción y, de manera especial, por encontrar fórmulas institucionales que permitan combatirla. La corrupción ha sido considerada como un importante obstáculo al desarrollo económico, un impedimento para la erradicación de la pobreza y el principal motivo de pérdida de legitimidad gubernamental, por tanto, una amenaza para la democracia. Dentro de las políticas públicas que se han planteado en la región para el control de la corrupción, la participación de los ciudadanos se ha convertido en un elemento indispensable, el cual, en términos generales, se encuentra inserto dentro de una lógica de acción pública que en años recientes asumió la denominación de gobernanza, esto es, la necesidad de comprender el gobierno como un proceso y no como un sujeto directivo, lo cual implica una multiplicidad de actores y de centros de decisión difusos. En este sentido, en el texto se plantean las formas en que los ciudadanos pueden participar en las políticas públicas que buscan luchar contra la corrupción bajo la perspectiva de la nueva gestión pública y la nueva gobernanza democrática.

[ 147 ]

## Palabras clave

Políticas Públicas; Gobernabilidad; Gobernanza; Corrupción; Participación Ciudadana.

Fecha de recepción: septiembre de 2008 • Fecha de aprobación: octubre de 2008

## Cómo citar este artículo

Cano, Luisa Fernanda. (2008, julio-diciembre). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 147-177.

---

\* Este artículo hace parte de la tesis para obtener el título de Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.

\*\* Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo de Investigación “Gobierno y Asuntos Públicos” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. [luisa@derecho.udea.edu.co](mailto:luisa@derecho.udea.edu.co)

# **Citizen Participation in Anti-Corruption Public Policies: Responding Governance Logic**

## **Abstract**

In the past fifteen years has been growing concern about corruption and, especially, to find ways that allow reduce it. In Latin America, corruption has been considered a major obstacle to economic development, an impediment to poverty eradication and the main reason for the loss of governmental legitimacy, therefore, a threat to democracy. Within public policies to control corruption that have arisen in the region, citizen participation has become an essential element that, generally, is into a logic of public action that in recent years assumed the name of governance, referred to the need to understand the government as a process rather than as an individual manager, hence it brings multiplicity of actors and decision-making centers, The text show possible ways of citizen participation in the public policies to combat corruption under two approaches: the New Public Management and the New Democratic Governance.

## **Key words**

Public Policy; Governability; Governance; Corruption; Citizen Participation.

***No single actor, public or private,  
has the knowledge and information required  
to solve complex,  
dynamic, and diversified problems;  
no actor has an overview sufficient to make  
the needed instruments effective;  
no single actor has sufficient action potential  
to dominate unilaterally.***

Kooiman, Jan

## Introducción

La corrupción ha sido diagnosticada como el problema público causante del estancamiento económico y la pérdida de legitimidad gubernamental en las democracias más vulnerables y, particularmente, en América Latina. Por lo anterior, se han intensificado los esfuerzos para contenerla, de manera que sea posible implementar un sistema económico basado en el libre mercado y en reglas de competencia claras, así como mantener las instituciones democráticas dentro de un marco de legitimidad y de legalidad que garanticen niveles aceptables de gobernabilidad. Una de las vías de contención de este flagelo, que comienza a ser cada vez más recurrente en los últimos años, es la participación de los ciudadanos en las estrategias anticorrupción de los gobiernos.

[ 149 ]

La idea de involucrar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción hace parte de una lógica de acción pública que, en años recientes, asumió la denominación de *governance*, traducido al español como gobernanza, y que alude a la posibilidad de vincular al Estado y a la sociedad en la conducción de los destinos públicos, la cual ha propuesto una reorientación al debate sobre sus roles. Así, la gobernanza emerge como una estrategia política para que los Estados redefinan sus funciones; como una nueva forma de intercambio Estado-sociedad, que busca asegurar el control político y el apoyo social y como alternativa a la coerción, para procurar la gobernabilidad democrática.

Por gobernanza se entiende el proceso mediante el cual una sociedad define sus objetivos estructurales y coyunturales de convivencia, así como la forma de organizarse para realizarlos, de modo que los propósitos sociales se vuelvan hechos sociales. En otras palabras, la gobernanza es una acción colectiva que, por un lado, define los fines o propósitos de la acción (componente intencional) y, por otro lado, define los medios idóneos para

lograr los resultados propuestos (componente teleológico causal) (Cf. Aguilar, 2005). Pasamos entonces de una preocupación por las instituciones a una preocupación por los procesos y las prácticas gubernativas; del énfasis en la capacidad directiva al énfasis en la eficacia directiva y de un enfoque de gobernabilidad a un enfoque de gobernanza.

En este sentido, el recurso a la participación ciudadana como una estrategia de lucha contra la corrupción por parte de los gobiernos, puede verse justificado en un amplio rango de argumentos y materializado en los más diversos mecanismos de participación, con lo cual se hace evidente que no existe una única vía para involucrar a la ciudadanía, ni una única vía para enfrentar la corrupción en general. No obstante, en general, es innegable la importancia de la participación ciudadana en las actividades gubernamentales, y particularmente en las campañas de lucha anticorrupción.

Kisubi (1999, p. 117) señala: “where the attempts have been genuine but nevertheless failed, invariable one ingredient is missing: the involvement of civil society”<sup>1</sup>, esto es, las posibilidades de éxito de la propuesta se reducen ante la falta de compromiso de la sociedad civil con el esfuerzo anticorrupción. Esto se debe a que formular e implementar una norma o política no constituye una respuesta a la corrupción por sí misma. La lucha anticorrupción demanda que el público esté informado acerca de las dimensiones de la corrupción en cada país y de los instrumentos disponibles para controlarla y que, adicionalmente, participe en la campaña anticorrupción.

Por consiguiente, ignorar completamente a la sociedad civil en una estrategia anticorrupción significa olvidar una de las principales herramientas disponibles para el logro de sus propósitos. Pero ¿por qué involucrar actores sociales y privados dentro de actividades tradicionalmente definidas como gubernamentales?

## 1. Gobernabilidad y gobernanza

Es pertinente ubicar la respuesta a la anterior pregunta en el periodo de reformas al Estado en América Latina. Los cambios institucionales producidos a partir de la década del noventa implicaron una reestructuración del Estado bajo mecanismos tales como la desregulación, la privatización, las reducciones drásticas del servicio civil, la introducción de prácticas de gerencialismo

---

<sup>1</sup> “Donde los intentos han sido genuinos, si bien fallidos, de manera invariable ha faltado un ingrediente: la participación de la sociedad civil” N. del E.

en el sector público y la creación de agencias semiautónomas, entre otras modificaciones que, progresivamente, han privado al Estado de muchas de sus fuentes tradicionales de poder, de su convencional capacidad directiva en materia de política —entendida como *policy*—, de sus capacidades institucionales, e incluso de su legitimidad.

El resultado de estos cambios ha sido una dramática alteración del panorama político, de modo que para el Estado se ha hecho más difícil mantener el control sobre el ambiente interno e imponer su voluntad sobre la sociedad; de ello se deriva la necesidad de preguntarse por los nuevos instrumentos o nuevas formas de intercambio que pueden desarrollarse entre el Estado y la sociedad para asegurar el control político y el apoyo social (Cf. Pierre, 2000, p. 2). Al respecto, se plantean en el escenario político estrategias alternativas a través de las cuales el Estado puede articular y perseguir los intereses colectivos sin necesidad de acudir a instrumentos coercitivos; formas alternativas que, sin embargo, no reemplazan la persecución de los intereses colectivos a través de los canales institucionales tradicionales sino que la complementan. Este conjunto de estrategias políticas emergentes para que los Estados redefinan su rol en la sociedad se ha denominado gobernanza en años recientes.

De acuerdo con Jon Pierre (2000), la gobernanza tiene un significado dual: por un lado se refiere a las manifestaciones empíricas de la adaptación del Estado a su ambiente externo, lo cual tiene lugar en los últimos años del siglo XX y, por otro lado, denota una representación conceptual o teórica de la coordinación del sistema social y el rol del Estado en este proceso. Desde esta perspectiva, la emergencia de la gobernanza no debe ser vista *prima facie* como una prueba del deterioro o declive del Estado, sino como su habilidad para adaptarse a cambios externos, como una respuesta institucional a las rápidas transformaciones del ambiente estatal en la última década del siglo pasado. En palabras de Peters y Pierre (2005) “the principal adaptation has been an increasing involvement of societal actors in governance and with that change some blurring of any clear distinction between the public and private sectors. This statement does not mean that government has abdicated its responsibilities to steer the society, but only that there is now a wider range of instruments available for achieving public purposes” (p. 64).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> “La adaptación principal ha consistido en la progresiva participación de los actores sociales en la gobernanza, cambio con el cual se tornó difusa cualquier distinción clara entre los sectores públicos y privados. Esta afirmación no quiere decir que el gobierno haya abdicado ante sus responsabilidades de dirigir la sociedad, solamente indica que ahora existe un rango más amplio de instrumentos disponibles para conseguir objetivos públicos” N. del E.



Empero, otros autores estiman que una vez que se hizo manifiesta la crisis de gobernabilidad —en términos de capacidad y legitimidad de los gobiernos democráticos tradicionales— también se evidenciaron las crecientes dificultades del gobierno para reaccionar ante entornos cada vez más complejos, inciertos y dinámicos y ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, que pone en tela de juicio la legitimidad de las intervenciones públicas (Cf. Blanco y Gomà, 2003).

Bien porque se hizo manifiesta una crisis de gobernabilidad o por la habilidad adaptativa de los gobiernos a su entorno, lo cierto es que se hizo evidente la necesidad de cambiar la forma de gobierno tradicional de las democracias liberales y de pensar en vías de interacción con la sociedad más allá de los sistemas electorales, puesto que, como afirma Kooiman “governance theory starts from diversity, dynamics and complexity of the societies to be governed” (2000, p. 163).<sup>3</sup>

El término gobernanza es definido como el “arte o manera de gobernar [para] el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, [y para] un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (“gobernanza”, 2001), mientras que gobernabilidad es entendida como la “cualidad de gobernable” (“gobernabilidad”, 2001). Peters y Pierre (2005), precisan que “governability is the flip side of governance”,<sup>4</sup> pero advierten que son conceptos que deben vincularse de forma dinámica en la práctica. Gobernabilidad alude a la capacidad política y administrativa de gobernar, es decir, se trata de un concepto endógeno que alude a las capacidades institucionales de los gobiernos para cumplir con sus tareas y propósitos, dentro de los cuales, los ciudadanos son destinatarios de las acciones o políticas gubernamentales. En otras palabras, gobernabilidad es la capacidad de generar y aplicar políticas para la solución de problemas, cuyas herramientas principales son las estructuras y los sujetos gubernamentales. Camou, entiende la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (2000, p. 283). Para lograr ese equilibrio, el enfoque de gobernabilidad propone el fortalecimiento de la institucionalidad, a diferencia del enfoque de gobernanza, que propone fortalecer las redes sociales y la capacidad social de respuesta a los problemas públicos. Por consiguiente, las principales reformas que se plantean para

<sup>3</sup> “La teoría de la gobernanza comienza con la diversidad, la dinámica y la complejidad de las sociedades para ser gobernadas” N. del E.

<sup>4</sup> “La gobernabilidad es la otra cara de la gobernanza” N. del E.

procurar una mejor gobernabilidad, se fundamentan en la corriente conocida como nueva gestión pública (NGP) o *New Public Management*.

La gobernabilidad hace referencia al conjunto de instrumentos y capacidades de que dispone el Estado para gobernar, mientras que gobernanza es un concepto más amplio que implica la posibilidad de inclusión de actores sociales y privados dentro de las tareas gubernamentales por lo que también se le conoce como “gobierno en red”. La gobernanza implica que a la democracia la dirija un *sistema* de gobierno, no un *sujeto* de gobierno, quien en últimas es necesario, pero no suficiente para gobernar (Cf. Aguilar, 2005).

La gobernanza pone como centro del problema el proceso de gobierno y no al gobierno como institución; de ahí que se pregunte por las prácticas directivas, en lugar de preguntarse por las capacidades directivas. La solución ya no es dotar al gobierno de vías institucionales de acción, sino construir prácticas y relaciones que tienen como premisa la idea de que la dirección de la sociedad es una acción colectiva compuesta por acciones gubernamentales y extra gubernamentales.

En suma, si la gobernabilidad clama por fortalecimiento institucional de los “gobiernos débiles”, la gobernanza parte de la idea de que ya existe tal capacidad institucional y señala que lo que hace falta es involucrar factores y sujetos externos al gobierno, puesto que las instituciones no son suficientes para garantizar la capacidad directiva. Lo que propone, en últimas, es gobernar a través de redes y no de jerarquías; dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de la autoridad; relacionarse más que mandar (Cf. Gallicchio, 2006).

[ 153 ]

Este trabajo pretende, bajo el marco analítico que ofrecen los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, analizar las posibilidades para articular la participación ciudadana a las políticas públicas de lucha contra la corrupción y examinar sus fortalezas y debilidades.

## **2. Formas de participación de los ciudadanos en la actividad gubernamental**

A continuación expondré los criterios con los cuales se analizarán los mecanismos de participación ciudadana que promueven los enfoques de gobernabilidad y gobernanza.

## 2.1 Primer criterio. De acuerdo con el grado de participación de los ciudadanos en la gestión pública

Conforme a este criterio es posible hablar de cuatro niveles de participación dentro de los cuales se implementan distintos mecanismos participativos:

**2.1.1 Información.** Esta escala de participación consiste en la obtención, emisión y difusión de información sobre el funcionamiento del gobierno. Este es el nivel más básico de participación y se ha convertido en un tema central de debate, puesto que la fluida circulación de información, se erige como requisito indispensable para la transparencia y la rendición de cuentas, pilares básicos de las reformas de gobernabilidad promovidas en las dos últimas décadas. Sólo un gobierno transparente y abierto al escrutinio público puede considerarse realmente democrático, porque sólo así es posible el control del aparato gubernamental. En este sentido, han cobrado vigor las leyes de acceso a la información y la implementación de mecanismos que garanticen a los ciudadanos la posibilidad de contar con información acerca del funcionamiento del gobierno y de ejercer, así, derechos constitucionales, tales como la libertad de opinión, de expresión, el derecho a informar y recibir información veraz e imparcial y el derecho de petición,<sup>5</sup> lo cual evidencia el cambio que ha sufrido el principio de provisión de la información gubernamental, desde la base de una *necesidad de conocer* hacia el principio de un *derecho por conocer* (Cf. Ackerman y Sandoval, 2005).

Generalmente, es este tipo de legislación el que permite instrumentar los derechos constitucionales relativos al acceso de la información. Los mecanismos que dichas leyes u otro tipo de medidas de política pública pueden implementar, para garantizar el flujo de información entre el gobierno y los ciudadanos, pueden consistir en la creación de organismos que protejan el derecho a la información, en la obligación de implementar oficinas de quejas y reclamaciones, publicar estados de cuenta y desarrollo de sus contrataciones, tener portales de Internet con buzón de sugerencias, establecer plazos y sanciones en caso de que se niegue la información a los ciudadanos, entre otros. Lo cierto es que el nivel de la relación entre los ciudadanos y la gestión pública en esta escala se limita a *conocer* el funcionamiento gubernamental y no a incidir sobre él; pero, sin duda, este constituye un escalón imprescindible para posibilitar cualquier interacción democrática entre el gobierno y la sociedad.

---

<sup>5</sup> Colombia. Constitución Política, 1991 de 6 de julio, arts. 20 y 23. Asamblea Nacional Constituyente.

**2.1.2 Consulta.** Este nivel de participación pretende obtener la opinión ciudadana respecto a preferencias, niveles de satisfacción o determinados asuntos sobre los cuales el ciudadano tiene alguna información particular que permita esclarecer una situación, problemática o política, en torno a la cual el gobierno interviene o intervendrá. Este tipo de participación puede considerarse indirecta, en la medida en que el grado de incidencia de los ciudadanos en la gestión pública depende, ante todo, de la receptividad de los actores gubernamentales ante la opinión o información suministradas por los ciudadanos.

Dentro del nivel de consulta se encuentran mecanismos tales como encuestas de opinión, encuestas de satisfacción de usuarios, formación de consejos consultivos, así como de juntas asesoras, que, dada su capacidad técnica, pueden incidir en las decisiones públicas; lo que no sólo depende de sus conocimientos sobre el problema público a cerca del cual son consultadas, sino también de sus relaciones políticas con los decisores públicos. El nivel consultivo puede constituir una vía frecuente de formulación de intereses sectoriales dentro de las políticas públicas, lo cual depende, no sólo de la calidad del juicio o de la opinión suministrada por los consultados, sino también de la voluntad política para atender la información que estos suministran.

[ 155 ]

**2.1.3 Cooperación o cogestión.** El nivel cooperativo alude a la participación de los ciudadanos mediante la colaboración en el desarrollo de tareas públicas. Frecuentemente, en el nivel local se presenta este tipo de mecanismos cooperativos, en los que la ciudadanía participa con la prestación de algún servicio público mediante la constitución de comités, asociaciones de ciudadanos o formación de organizaciones no gubernamentales. Ejemplo de ello son los mecanismos cooperativos que promueven la constitución de comités voluntarios de atención de desastres o de construcción de escuelas públicas, con lo que asumen una responsabilidad tradicionalmente gubernamental.

Estas vías de participación han ganado terreno en Latinoamérica. Nuria Cunill (1997), al estudiar la oferta institucional para la participación ciudadana en América Latina, encuentra que “la autogestión social que combina manejo descentralizado de los recursos y creación de cuerpos colegiados para su administración, se erige en el paradigma del nuevo arreglo institucional que hace de la cooperación social la vía para la provisión de los servicios públicos” (p. 81).

Dentro de los mecanismos de tipo cooperativo, cabe resaltar, así mismo, aquellos que buscan la formación de redes ciudadanas para la vigilancia de la gestión pública, que funcionan a modo de sensores o “alarmas contra incendios” y permiten detectar, por medio de la cooperación ciudadana, los riesgos y sospechas de actividades corruptas dentro del gobierno.<sup>6</sup>

**2.1.4 Decisión.** En el nivel de decisión, los ciudadanos participan para contribuir en el proceso de toma de decisiones, no sólo emitiendo opiniones sino también orientando la acción gubernamental, es decir, en este punto su participación trasciende el proceso deliberativo y se constituye en elemento indispensable para la toma de decisiones públicas. Este es quizá el nivel de participación ciudadana que compromete un mayor y más importante espacio para la sociedad dentro del ciclo de las políticas públicas. Sin embargo, la co decisión es una escala difícil de alcanzar, puesto que supone un alto grado de compromiso de los ciudadanos con el interés público, así como de los actores gubernamentales con el respeto y acatamiento de la decisión adoptada, es decir, exige una interacción democrática, permanente y cercana entre los ciudadanos y los decisores públicos; por tal razón, este tipo de mecanismos suele encontrarse, en mayor medida, en el ámbito local.

Hay quienes sostienen que sólo a este nivel puede darse la verdadera participación ciudadana, en la medida en que se remite a la faceta política de los ciudadanos y no sólo a la mercantil. Nuria Cunill (1997) señala que el objetivo de la participación ciudadana es la construcción de espacios públicos que perciban e identifiquen problemas de la sociedad, pero que, además, los tematicen de forma convincente y persuasiva y, ante todo, que logren ser procesados en el ámbito de decisión del sistema político del que la misma ciudadanía hace parte. Por tanto, la autora entiende la participación ciudadana como la expresión de la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas.

De lo anterior se desprende una posible pugna o dicotomía entre la “participación consultiva” y la “participación resolutoria”. Al respecto, indica Cunill que “la primera modalidad es sostenida fundamentalmente desde los ámbitos gubernamentales [...], la segunda, en cambio, aduciendo que el problema central es lograr compartir el poder político —en función de su redistribución— sólo acepta una injerencia directa en los procesos de toma

<sup>6</sup> Según McCubbins y Schwartz (1984), los mecanismos de control pueden asumir dos formas básicas: “alarmas contra incendios” o “patrullas policiales”. El tipo de “patrullas policiales” se refiere a esquemas de control comparativamente centralizados que son establecidos desde el Estado y que cuentan con un cierto sustrato organizacional el cual lleva las funciones de monitoreo de carácter relativamente permanente. Las “alarmas contra incendios”, en cambio, responden a una estrategia de control menos centralizada.

de decisiones” (1997, p. 103). Ejemplos de mecanismos de participación en el nivel decisorio son el presupuesto participativo y los consejos ciudadanos con poder de decisión. Cabe señalar que sería importante analizar, en casos particulares, el poder de decisión real con que cuentan los agentes participativos en estas experiencias.

## 2.2 Segundo criterio. De acuerdo con la etapa del ciclo de políticas públicas en la que se prevé la participación ciudadana

Una vez replanteado el modelo de Estado asistencial y conocidos los límites y la escasez a que se enfrenta el decisor público en una sociedad democrática, el gobierno por políticas públicas abre las puertas a una etapa de intervenciones selectivas, cuyo instrumento básico es la política —entendida como *policy*— y que alude a la concatenación de decisiones o acciones intencionalmente coherentes tomadas por diferentes actores públicos y ocasionalmente privados —cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían— a fin de resolver, de manera puntual, un problema políticamente definido como colectivo (Cf. Knoepfel, 2005).

Bajo este nuevo patrón del *policy making*, la sociedad adquiere un rol determinante, en la medida en que se modifican las reglas, procedimientos, expectativas y concepciones de su relación con el gobierno. En ese sentido, las políticas públicas son entendidas como “decisiones de gobierno que *incorporan* la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes” (Aguilar, 1992, p. 36), que genera todo un abanico de estrategias de acción corresponsable el cual diluye las fronteras entre lo público y lo privado.<sup>7</sup>

[ 157 ]

En el proceso de políticas públicas, la literatura especializada diferencia las siguientes etapas: surgimiento del problema e inclusión en la agenda, formulación y adopción del programa de política o etapa de diseño, implementación de la política y evaluación de la política (Cf. Weimar y Vining, 1989). La intervención de los actores sociales y privados, puede ocurrir en distintos momentos de la política y es un elemento que el analista político debe tener en cuenta en cada etapa.

---

<sup>7</sup> Velásquez (2003) señala que la verdadera participación ciudadana debe entenderse como *intervención* antes que como *incorporación*, puesto que “incorporar significa que una serie de agentes externos de diversa índole [...] ponen en marcha estrategias de capacitación y promoción popular encaminadas a integrar a los marginales al mundo moderno” (p. 58), es decir, cuando se habla de incorporación se pierde autonomía en el proceso de participación.

**2.2.1 Intervención en el surgimiento del problema y en la inclusión en la agenda.** Esta etapa, también llamada definición del problema, comprende las representaciones y la tematización que los actores gubernamentales y no gubernamentales realizan de la situación no deseable o problema social, del cual surge la decisión de incluirlo en la agenda de políticas como problema público. Según Parsons (Cf. 1996, p. 87), en esta etapa hay una transición de *issue* a *problem*. Si se parte de la base conforme a la cual en un gobierno democrático los problemas públicos son una construcción colectiva vinculada con las percepciones, intereses y recursos de los actores involucrados, es claro que esta es quizá la fase del proceso de políticas públicas donde los actores sociales tienen mayores oportunidades de intervenir. Particularmente, en esta etapa resulta importante el papel de los medios de comunicación y de los movimientos sociales que inciden en la forma de abordar el asunto.

**2.2.2 El diseño de la política.** En esta etapa se fijan las bases técnico-jurídicas sobre las que se asientan los objetivos, instrumentos de intervención y modalidades operacionales de la acción pública, cuyos elementos deberán estar organizados lo más coherentemente posible a fin de obtener el impacto deseado. La formulación y adopción del contenido de la política suelen ser apreciadas como un momento técnico en el cual predominan los cálculos de costo-beneficio y el diagnóstico del problema, para que los *policy makers* programen las estrategias y mecanismos que se implementarán en cada caso particular.

Bajo esta perspectiva, la intervención de actores sociales en esta etapa puede ser tan innecesaria como impertinente; sin embargo, cuando la legitimidad y el apoyo a la política pública están en juego, es innegable la necesidad de la participación de los ciudadanos de alguna manera. Lo cierto es que los actores implicados en la programación o diseño de la política, así como su margen de maniobra institucional, resultan sumamente dependientes de los regímenes nacionales, así como del grado de formalización de la política, pues los procesos legislativos representan una fase mucho más restringida a la participación ciudadana que la etapa de formulación del problema.

**2.2.3 En la implementación.** Esta etapa es entendida como el conjunto de procesos que, tras la fase de programación o diseño, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública, es decir, se trata de la ejecución o aplicación de lo planeado. Weimer y Vining (1989) señalan que la etapa de implementación está constituida por un conjunto de decisiones que deben tener en cuenta los actores y sus recursos, puesto que ejecutar cualquier política pública requiere el concierto de los actores necesarios



para sacar adelante sus objetivos, de manera que si no se prevén estrategias y reacciones de los implicados, posiblemente la política encuentre opositores y esta oposición difícilmente podrá ser canalizada.

En ese sentido, Knoepfel (2005) señala que “contrariamente a la fase de programación, la cual puede llevarse a cabo sin que se establezca ningún contacto directo con la sociedad civil, toda etapa de implementación se dirige, por definición, a actores externos al subsistema político administrativo” (p. 145). Es tal la importancia del papel de los actores políticos en esta etapa que se ha llegado a considerar la implementación como un “juego” o proceso competitivo dentro del que se encuentran inmersos los actores (Cf. Bardach, 1977). Frente a dicho juego, el analista debe realizar un análisis relacional para conocer las interacciones entre los grupos objetivo, beneficiarios finales y grupos terciarios para actuar en consecuencia.

Así las cosas, dentro de la etapa de implementación es posible encontrar distintas posibilidades para la intervención de los ciudadanos en la política, como la co-gestión, el monitoreo y fiscalización del desarrollo de la misma.

**2.2.4 En la evaluación de la política.** Una vez diseñada e implementada una política pública, ésta debe ser objeto de evaluación con el fin de apreciar los efectos logrados por la intervención gubernamental. El grado de compromiso ciudadano en esta etapa depende del tipo de evaluación y del tipo de política del que se trate, ya que, generalmente, las evaluaciones que consisten en procesos de medición técnica para verificar impactos, sólo llegan a los ciudadanos mediante la publicación de sus resultados. Sin embargo, es creciente la tendencia a involucrar mecanismos participativos en los procesos de evaluación de políticas puesto que ello permite, en gran medida, garantizar la veracidad de los resultados que son publicados y la legitimidad de la intervención evaluada. El objetivo de la evaluación, puede consistir en iniciar una medida, legitimar una decisión, mejorar la implementación, controlarla, entre otros.

Valga añadir que para ciertas intervenciones gubernamentales, como es el caso de las políticas de lucha contra la corrupción, difícilmente se establecen mecanismos de evaluación; por lo general, se generan vías para conocer la percepción sobre este problema público, el cual resulta difícil de medir y de evaluar debido a la dificultad que presenta para aislar el efecto de la política y conocer su verdadero impacto en los resultados. Sin embargo, es una necesidad creciente de los gobiernos disponer de vías de evaluación en materia de lucha contra la corrupción, a lo cual puede aportar la focalización de las intervenciones.



Además de estos dos criterios, es importante mencionar el origen y el grado de institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana. Algunos autores señalan que, cuando el origen de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana es estatal y los sujetos sociales son convocados a ellos, los ciudadanos pierden su autonomía política y se desnaturaliza el sentido de la participación, de modo que la inclusión en dichos mecanismos pre diseñados más que participación constituyen una “colaboración funcional” con el gobierno.

La crítica que plantean los autores es que la institucionalización de formas de participación ciudadana desde el Estado condiciona la forma y el alcance de la participación, por lo cual, las modalidades más favorecidas en los diseños institucionales son la consulta y la cooperación social (Cf. Cunill, 1997). Como consecuencia, frente a la opción de participar “dentro o fuera” del aparato estatal, quienes temen la cooptación de los actores sociales por el sistema político, prefieren participar sólo al margen de las decisiones gubernamentales para mantener su autonomía.

No obstante, es evidente que una intervención al margen del aparato estatal difícilmente lograría incidir en las decisiones públicas. Así, el temor de que los ciudadanos sean cooptados supone no sólo la debilidad institucional, sino también la debilidad de las organizaciones sociales, y no deja de ser un prejuicio que se convierte en impedimento para desarrollar interacciones productivas entre el Estado y la sociedad. Por esta razón, no consideramos el origen del mecanismo participativo como un criterio de clasificación, puesto que en una democracia, la oferta institucional de mecanismos de participación ciudadana no es sólo posible sino incluso deseable, ya que en el desarrollo de los postulados constitucionales, el Estado debe promover vías de comunicación con la sociedad que vayan más allá del voto. Sea que provenga de una propuesta gubernamental como de la misma ciudadanía, lo importante es el papel que juega dicho mecanismo dentro del proceso de políticas públicas.

En la tabla 1 se presenta la combinación de mecanismos de participación ciudadana que resulta de los dos criterios atendidos en este trabajo: el nivel de participación de los ciudadanos en la gestión pública y la etapa del ciclo de políticas en que dicha participación tiene lugar.

**Tabla 1.** Mecanismos de Participación Ciudadana resultantes de los dos criterios utilizados

Según la etapa del ciclo de políticas		Según el grado de participación de los ciudadanos			
		Información (If)	Consulta (Cs)	Cooperación (Co)	Decisión (De)
	<b>Definición del problema (Dpr)</b>	If, Dpr	Cs, Dpr	Co, Dpr	De, Dpr
	<b>Diseño (Ds)</b>	If, Ds	Cs, Ds	Co, Ds	<b>De, Ds</b>
	<b>Implementación (Im)</b>	If, Im	Cs, Im	Co, Im	De, Im
	<b>Evaluación (Ev)</b>	If, Ev	<b>Cs, Ev</b>	Co, Ev	De, Ev

Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de los criterios utilizados, obtenemos una matriz de mecanismos de participación posibles. Combinaciones que se encontrarán en mayor o menor medida en el enfoque de gobernabilidad o en el de gobernanza. Por ejemplo, la gobernanza democrática, tenderá a privilegiar mecanismos de participación ciudadana del nivel de decisión en la etapa de diseño (De, Ds), mientras que el enfoque de gobernabilidad recurrirá con mayor frecuencia a mecanismos de participación del nivel de consulta en la etapa de evaluación (Cs, Ev) (Véanse subrayados en negrilla en la tabla 1).

[ 161 ]

### 3. Gobernabilidad y nueva gestión pública

La gobernabilidad implica establecer un conjunto de reformas “desde arriba”, impuestas a muchos países —particularmente a países en transición y en desarrollo— por organismos de financiamiento internacional, que pretenden insertar medios para controlar, complementar o reemplazar las burocracias disfuncionales, estableciendo nuevas relaciones institucionales entre el sector gubernamental y el privado, así como con organizaciones sociales; es decir, esta perspectiva se refiere a la nueva gestión pública (NGP), cuya base argumentativa es el *Public Choice* y cuyo modelo operativo está dado por el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE).

Este enfoque plantea la idea de un gobierno que necesita acudir a la sociedad civil y al mercado ante la inminente complejidad de la tarea de gobernar. Esta opción se dirige hacia dos objetivos primordiales: primero, eliminar las burocracias estatales disfuncionales controlándolas,

complementándolas o reemplazándolas y segundo, aprovechar los recursos no gubernamentales para hacer que el Estado rinda cuentas y complementar o, incluso, reemplazar al Estado en el desempeño de los fines públicos (Cf. Guttman, 2004, 19). Según lo anterior, para este modelo la participación ciudadana representa una herramienta más de gestión, mediante la utilización de sujetos extra gubernamentales y técnicas privadas de administración, con el fin de controlar y complementar el gobierno.

Dos argumentos fundamentan el compromiso de los ciudadanos en las tareas gubernamentales: las insuficiencias del gobierno y la utilidad que le representa acudir a la sociedad civil para el desarrollo de tareas tradicionalmente gubernamentales. El primer argumento, alude al rol de la participación ciudadana como respuesta a las fallas de la gestión gubernamental tradicional. Ante la evidencia empírica de que el gobierno presenta fallas en su desempeño, la sociedad debe entrar a suplir esas instancias y mecanismos intrínsecamente ineficientes, corruptos o inadecuados.<sup>8</sup>

Mediante esta justificación, se introdujeron un gran número de reformas que pretendían reducir el Estado y asignar tareas públicas a particulares, así como trasladar al terreno público prácticas gerenciales del sector privado para incrementar su eficiencia. Así, el Estado cede terreno y se descarga de sus responsabilidades públicas. Desde esta perspectiva, se reduce significativamente la autoridad del gobierno como centro visible de conducción de la sociedad (Cf. Pierre y Peters, 2005, p. 40).

El segundo argumento se refiere a la “utilidad” de la participación ciudadana para reducir los costos de transacción y de operación en las actividades gubernamentales. En palabras de Ackerman “participation is usually seen to be important only insofar as it reduces government costs and responsibilities” (2004a, p. 447).<sup>9</sup> Bajo este argumento, se concibe a los actores sociales como colaboradores descentralizados del gobierno, con lo cual reducen considerablemente sus costos de transacción.<sup>10</sup> De esta forma, los actores sociales resultan “útiles” para el gobierno y la estrategia de involucrar

---

<sup>8</sup> Existe una falla en el gobierno cuando la intervención institucional conduce a una situación de menor eficiencia o mayor desigualdad en comparación con la situación existente antes de su intervención.

<sup>9</sup> “Frecuentemente, la participación solamente es vista como algo importante en la medida en que reduce los costos y las responsabilidades del gobierno” N. del E.

<sup>10</sup> Por costos de transacción se entiende aquí los costos o fricciones que resultan de la necesidad de interactuar con otros, es decir, de las relaciones de intercambio que se generan entre los agentes, los cuales, siguiendo el argumento del NIE, mientras sean más bajos evitarán comportamientos oportunistas y conducirán a acuerdos colectivos.

a la sociedad civil en la implementación de una política pública se erige como un valioso recurso para los *policy makers*, recurso que puede resultar altamente productivo y, además, reducir los costos de transacción y de operación de las intervenciones públicas.

Sin embargo, el argumento de la utilidad del recurso ciudadano puede llegar a sostener situaciones en las que el aparato gubernamental conserva el poder de decisión política y simultáneamente admite la participación social, pero no como un derecho a intervenir en los asuntos públicos, sino como un deber ciudadano, el cual, no obstante, está limitado a las funciones y espacios que el mismo gobierno permite y que restringe las intervenciones autónomas y decisivas de la sociedad que vayan más allá de su rol de informantes o cooperantes del gobierno. Esto resulta cuestionable, pues el gobierno claramente limita el papel de los actores sociales a tareas aisladas, y específicamente en materia de políticas públicas anticorrupción, desaprovecha amplias posibilidades de interacción entre Estado y sociedad.

Ahora expondré el tipo de mecanismos de participación ciudadana que tiende a privilegiar la nueva gestión pública (NGP), y que pueden articularse al diseño de una política pública de lucha contra la corrupción.

La NGP se caracteriza primero, por buscar un manejo eficiente de los recursos públicos recurriendo a instrumentos de mercado y ambientes competitivos para su asignación; segundo, por enfocarse en el desempeño del sector público con base en resultados; tercero, por orientar el comportamiento racional individualista hacia fines colectivos por medio de instituciones que contienen estructuras de incentivos; cuarto, por flexibilizar y desregular procedimientos; quinto, por descentralizar funciones y, finalmente, por reducir la relación gobierno-sociedad a la interacción entre proveedor-clientes. Desde esta perspectiva, si el objetivo es proporcionar servicios responsivos a los clientes (*responsiveness*), que atiendan sus necesidades y garanticen su satisfacción, los mecanismos de participación ciudadana que operan en la NGP, se encuentran generalmente en los niveles informativo, consultivo y cooperativo.

Aquí se privilegian los mecanismos de información, porque las reformas que claman por la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) hacen parte imprescindible de las propuestas gerencialistas. El uso de las tecnologías de información y comunicación, para optimizar el funcionamiento del gobierno a nivel interno y en su relación con la ciudadanía, se convierten en una prioridad bajo este modelo. Así mismo, se implementan mecanismos consultivos, porque representan la vía adecuada para conocer la opinión de

los usuarios sobre los programas gubernamentales y sobre la calidad de los servicios públicos, es decir, la consulta a los ciudadanos en su dimensión de clientes le permite al gobierno conocer sus niveles de eficiencia y las reformas necesarias para mejorar su atención responsiva, si es del caso. Además, se opta por mecanismos cooperativos, en la medida en que la cooperación representa la alternativa recurrente ante la retirada del Estado de ciertos ámbitos sociales antes intervenidos, cooperación que la NGP pretende lograr por medio de incentivos dirigidos a seres humanos de racionalidad limitada que voluntariamente se negarían a cooperar, pero que actuando racionalmente, esto es, buscando sus propios intereses, responden a los incentivos dirigidos desde el Estado y orientan su acción hacia objetivos colectivos.

Frente a los mecanismos de participación ciudadana al nivel de decisión, compartimos con Ackerman (2004b) la idea según la cual bajo modelos gerencialistas, el compromiso directo de los ciudadanos y grupos sociales en las funciones nucleares del gobierno continúa siendo la excepción. Por ello, sólo en la medida en que otorgar facultades decisorias a los particulares constituya un incentivo que conduzca el comportamiento individual hacia óptimos colectivos, este enfoque optará por ampliar el nivel de decisión de la participación ciudadana.

[ 164 ]

Los mecanismos de participación ciudadana promovidos por este enfoque se caracterizan, igualmente, por operar principalmente en la etapa *ex post* de las políticas públicas, es decir, en fase de evaluación y, eventualmente, en fase de implementación. El gran peso de los mecanismos de participación reactivos se debe a la importancia que este modelo le da a los resultados, incluso por encima de los procesos. Al respecto, Knoepfel (2005) plantea cinco criterios para evaluar los efectos de una política: efectividad, eficacia, eficiencia en la asignación de recursos, pertinencia y eficiencia productiva; algunos criterios que no evalúan, de modo alguno, son el diálogo, la apertura democrática y el carácter verdaderamente público logrado en el proceso de la *policy*. La combinación de mecanismos que privilegia este enfoque es la siguiente: información en la implementación (If, Im) y en la evaluación (If, Ev); consulta en la definición del problema (Cs, Dpr), la implementación (Cs, Im); la evaluación (Cs, Ev) y la cooperación en la implementación (Co, Im).

Por último, Cunill (1997) critica este enfoque al denominar como “participación administrativa” a las figuras de participación que propone la nueva gestión pública vía “consulta no organizada”, donde los ciudadanos son asumidos en calidad de clientes, sobre lo cual advierte que esta es la tendencia predominante en América Latina. El sujeto convocado a participar es el usuario de un servicio particular, quien participa en la actividad que

Cunill nombra “control de los consumidores” sobre la administración pública, actividad que desplaza la participación ciudadana entendida como ejercicio político. Así, la autora concluye que, si bien las reformas latinoamericanas de rearticulación de las relaciones Estado-sociedad, en la década del noventa, enfatizan la revitalización de la participación ciudadana, estas reformas centran su atención en intervenciones individuales y, particularmente, relativas al control de calidad de servicios públicos, con lo cual refuerzan “la despolitización social y una mayor corporativización del aparato del Estado” (Cunill, 1997, p. 298).

En resumen, la preocupación de la gobernabilidad por las instituciones y por los resultados de las políticas públicas deja de lado el proceso de decisión política y pierde de vista el hecho de que la definición de los fines colectivos y de los medios para obtenerlos pasa inevitablemente por el debate público en el que intervienen múltiples actores. Esa es la esencia de las políticas públicas. Con lo cual queda claro que este enfoque no tiene como una de sus características centrales —quizá más bien ocasionales— la participación ciudadana.<sup>11</sup>

Los cortos plazos para obtener resultados eficaces de la gestión pública hacen que para este modelo resulte oneroso acudir a mecanismos participativos. El diálogo democrático puede incrementar la incoherencia dentro de los *policy makers*, aumentar el conflicto y la incertidumbre y retrasar los resultados esperados. Como se dijo, se recurrirá a los canales participativos en la medida en que la participación resulte funcional para las estructuras institucionales encargadas de lograr las metas gubernamentales, pero quien conserva el poder directivo sigue siendo el gobierno como centro único de decisión.

[ 165 ]

#### 4. Nueva gobernanza participativa

La “*marketized vision*” del Estado —como denomina Peters (2001, p. 24) al enfoque gerencialista— entró en escena con un gran optimismo acerca de su aplicabilidad universal, pero dicho optimismo ha ido en descenso en la medida en que los resultados de las reformas, particularmente en los países en desarrollo, no han sido los prometidos, lo que ha llevado gradualmente a una “comprensión matizada de la utilidad de los mercados” dentro del funcionamiento del sector público. Peters (2001) señala dos posibles causas

<sup>11</sup> Gruening señala entre las características inequívocamente propias de la NGP la visión del ciudadano como cliente y entre las características ocasionales de la misma, que pocas veces se menciona en la literatura sobre NGP, la democratización y la participación ciudadana. (Citado por Cabrero, 2004).

para ello, por un lado, el hecho de que las reformas de corte gerencialista han sido impuestas desde afuera y, por otro lado, la existencia de problemas y contextos políticos y administrativos diferentes dentro de cada gobierno, lo cual ha implicado que las consecuencias de las reformas sean diferentes a las ocurridas en países desarrollados.

En cuanto al rol de los ciudadanos, Peters señala, “citizens have been made into little more than consumers, and their role as the holders of rights and legal status vis-à-vis the state appears diminished” (Peters, 2001, p. 24),<sup>12</sup> es decir, reducir el ámbito de participación ciudadana a las relaciones económicas y mercantiles con el gobierno lesiona los derechos de los ciudadanos como sujetos políticos que se desenvuelven en un espacio público, último que les sirve de mediación con el Estado. En este sentido, teniendo en cuenta el grado de complejidad de las sociedades plurales latinoamericanas y las crecientes demandas ciudadanas de espacios de interlocución con el Estado, se ha ido incrementando el interés por dar sentido a la acción pública y por reivindicar la participación ciudadana dentro del proceso de decisión política. Justamente, la gobernanza participativa o nueva gobernanza democrática intenta rescatar dicha dimensión política de la participación ciudadana.

[ 166 ]

En este punto, y antes de desarrollar nuestra conceptualización del enfoque, es pertinente aludir a la corriente denominada Gerencialismo Social para marcar su diferencia respecto a lo que aquí denominamos gobernanza participativa. La propuesta de gerencialismo social, impulsada desde las Naciones Unidas —especialmente por Bernardo Kliksberg—, propone el desarrollo de un estilo gerencial adaptativo y se refiere particularmente a gestión de programas sociales masivos mediante la intervención de actores sociales que autogestionen proyectos en su propio beneficio, frente a los cuales el Estado hace las veces de “director de orquesta”, por medio de una institucionalidad que funciona a la manera de “gerentes sociales”.

De acuerdo con Bernardo Kliksberg (1996), la gerencia social eficiente pretende optimizar el rendimiento de los esfuerzos del Estado y de los actores sociales para enfrentar los déficit sociales de la región, de modo que “poner en marcha modelos participativos genuinos significa, en definitiva, gerenciar con excelencia” (Kliksberg, 2000, p. 170). Se asume, entonces, que la Gerencia Social es un subtipo o una derivación de la nueva gestión pública.

---

<sup>12</sup> “los ciudadanos se han convertido en algo menos que clientes, y su función como sujetos de derechos y de estatus legal ante el Estado se muestra disminuida” N. del E.



Con base en el enfoque de gobernanza, Guy Peters (2001) denomina este modelo como *Participatory State* y lo entiende como la cuasi antítesis ideológica del enfoque de mercado representado por la NGP, en la medida en que rechaza el mercado y argumenta a favor de mecanismos más políticos, democráticos y colectivos, en lugar de las preferencias individuales para enviar señales al gobierno.<sup>13</sup>

La idea fundamental en la cual se basa la gobernanza es que ni los expertos de la burocracia ni los representantes políticos, cuentan con la información e incluso con las competencias necesarias para implementar una política pública. Por lo tanto, las decisiones gubernamentales aisladas de intercambios con la sociedad pueden generar graves errores de *policy* (Cf. Peters, 2001, p. 58, Citando a Majone). Dos argumentos íntimamente relacionados cimientan este enfoque de la gobernanza: la “restricción democrática” de las intervenciones gubernamentales, la cual exige que los actores sociales sean protagonistas en el escenario público, y la necesidad de que los gobiernos democráticos legitimen sus acciones mediante la participación de actores no gubernamentales.

El primer argumento corresponde a la definición de la democracia, particularmente, en su versión participativa. Según Sartori (1993), en los años sesenta, se dio el lanzamiento de la llamada “democracia participativa”, que trajo como premisa fundamental la idea de devolver a la sociedad su lugar en el ámbito público; en esta se entiende por “participar” tomar parte activa y voluntaria, es decir, ponerse en movimiento por sí mismo, no por otros. El concepto de democracia participativa fue sustentado por las llamadas teorías de la participación. A finales de la misma década, Habermas y Rawls centraron el debate de la participación en la defensa de los derechos colectivos. Habermas (1983, p. 9, 37-42) afirma que el consenso racional se logra mediante el ejercicio del poder que puede ser alcanzado por medio del uso de la confianza, el derecho a la libertad de expresión y la sinceridad de las intenciones; por tanto, la participación ciudadana es una forma de comunicar, discutir y lograr acuerdos para hacer explícitas las necesidades de la gente con el propósito de resolverlas.

[ 167 ]

---

<sup>13</sup> Peters (2001, p. 52, Citando a Bachrach and Borwinik) llama la atención sobre la relación que suele establecerse entre quienes abogan por el enfoque participativo y la izquierda política, ante lo cual precisa que, pese a esta generalizada asociación, algunos teóricos de la derecha política se ocupan de asuntos tales como el empoderamiento, la comunidad y la autogestión de servicios por los mismos clientes como instrumentos para fortalecer la eficiencia directiva. Cabe resaltar que Peters es enfático al advertir que su conceptualización de *Participatory State* excluye al comunitarismo por carecer del *ethos* que dirige la acción de su modelo.



Adicionalmente, Habermas señala que la nueva dinámica societaria exige una condición de publicidad, es decir, el espacio público se erige como el lugar donde los excluidos pueden problematizar abiertamente una condición de desigualdad que opera en la esfera privada. Como consecuencia, Habermas (1995) introduce un *principio de deliberación societaria*, según el cual sólo son válidas aquellas normas-acciones que cuentan con el asentimiento de todos los individuos participantes en una discusión racional, el cual pone de relieve la pluralidad de las sociedades contemporáneas.

De acuerdo con Blanco y Gomà (2003), “la *governance*, sobre todo en sus dimensiones participativa y de proximidad, empieza a emerger entonces como un nuevo modelo de regulación colectiva, basado en la interacción en red entre actores públicos, asociativos, mercantiles y comunitarios, la cual debería adaptarse mejor a un nuevo escenario caracterizado por crecientes incertidumbres y complejidades sociales” (p. 7). En este sentido, la gobernanza es un espacio potencial de profundización democrática que hunde sus cimientos en la participación y la proximidad;<sup>14</sup> características propias de la dimensión participativa de gobernanza, la cual considera que la implementación de las reformas del Estado, emprendidas en la década del noventa y desarrolladas en los años subsecuentes, no se orientan exclusivamente por la eficiencia, sino que éstas están acompañadas por una *restricción democrática*, conforme al cual “si vivimos en democracia, la naturaleza y extensión de la intervención estatal dependerá naturalmente de la voluntad de los ciudadanos” (Bresser Pereira, 1997, p. 11). Voluntad que, así expresada, prepara a la sociedad para la práctica de la democracia directa.

Para rearticular las relaciones Estado-sociedad y volver a la administración pública realmente pública y democrática, Cunill (1997) propone su “publicación”, bajo reformas democráticas del Estado volcadas hacia el ciudadano que garanticen mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos y un mayor grado de compenetración entre estos actores. Según la autora, sólo a partir de dicha “publicación” se lograrán crear las condiciones de posibilidad para el propio fortalecimiento de la sociedad y no únicamente de su segmento mercantil, fortalecimiento que ella concibe exclusivamente a partir de la misma sociedad, esto es, de forma autónoma y no a partir de un programa de gobierno impuesto *top-down*, por lo tanto, el fortalecimiento de la sociedad civil requiere al Estado, pero a un Estado limitado y responsable

<sup>14</sup> Blanco y Gomà (2003) sostienen que la dimensión participativa alude al fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas, como esquemas de regulación social; mientras la dimensión de proximidad alude al fortalecimiento de los espacios locales de gobierno y la articulación de redes multinivel.

públicamente. Así, el elemento central de su propuesta es “la autonomía del Estado y de la sociedad como condición para el desarrollo de relaciones virtuosas entre ambos” (Cunill, 1997, p. 20). No obstante, cabe constatar que la autonomía de la sociedad frecuentemente se verá amenazada por intenciones gubernamentales de cooptación e instrumentalización de los ciudadanos que participan en la esfera pública, de ahí el reiterativo escepticismo de Cunill frente a la institucionalización de las prácticas participativas.

Frente a estas reservas sobre el ideal democrático participativo, Sartori (1993) indica que, si bien el llamado a participar es meritorio, cuando se infla este concepto en una exasperación *activista* por participar ello equivale a creer que todos los problemas de la democracia se pueden resolver con la participación, lo que implica una “recaída infantil, y también peligrosa que nos propone a un ciudadano que vive para servir a la democracia, en lugar de la democracia que existe para servir al ciudadano” (Sartori, 1993, p. 76). En sentido similar, Velásquez (2003) señala que la amenaza permanente de la democracia participativa es la cooptación de los nuevos liderazgos por parte de los sectores tradicionales, que terminan instrumentalizando la participación a favor de intereses ajenos a los propios participantes.

El segundo argumento, que se denominó como el argumento de legitimidad, parte de la idea según la cual es necesario legitimar las actuaciones públicas con referencia a cuestiones más allá de su forma y procedimiento, con lo cual se supera el paradigma de legitimidad formal weberiano. Este argumento, hace parte del requerimiento de “anclaje normativo” —en el sentido de prescriptivo— de las intervenciones del gobierno en lo que Habermas denominó el “mundo de la vida”, constituido por la cultura, la sociedad y la personalidad (Cf. Habermas, 1998). De este modo, la legitimidad adquiere carácter material o sustantivo, lo cual obliga a los gobiernos a conceder espacios de participación ciudadana que garanticen la motivación social a obedecer y actuar en sintonía con sus propósitos.

[ 169 ]

La lógica de la gobernanza privilegia la construcción democrática de las decisiones como el aspecto más importante del proceso, por encima de la estructura del proceso y por encima, incluso, de los resultados obtenidos, por lo cual, “la construcción colectiva y políticamente regulada de las decisiones [es] lo que fortalece la democracia local y, esta dinámica, es un producto en sí mismo” (Cabrero, 2004, p. 18).

Lo que se obtiene de dicha dinámica es construir democracia, permitir el intercambio directo entre ciudadanos y gobierno y, de este modo, legitimar las

decisiones públicas. En un sistema democrático, esta legitimidad no proviene de la asignación de competencias y del cumplimiento de procedimientos, sino de la participación ciudadana en dichas decisiones, puesto que “no se trata de hacer más eficiente la toma de decisiones, sino [de] subsanar un déficit democrático y hacer más creíbles y legítimas las acciones del gobierno. En otras palabras, se trata de hacer más intensiva la acción pública” (Cf. Cabrero, 2004,18).

Los mecanismos de participación en las políticas públicas que promueve el enfoque de gobernanza, como el “modelo deliberativo” (Cf. Pierre, 2001), enfatizan en la ampliación de la participación democrática de los ciudadanos, lo cual exige, fundamentalmente, la transparencia de la gestión pública, esto es, la disponibilidad de información y el libre acceso de los ciudadanos al funcionamiento del aparato gubernamental. De este modo, los mecanismos del nivel de información se erigen como la base indispensable para la participación de los ciudadanos en la actividad gubernamental, particularmente en el proceso de decisión política, tal como el enfoque de gobernanza lo sugiere. Sin Información, no existen bases para una efectiva participación ciudadana.

[ 170 ]

Los niveles de consulta y cooperación en las políticas públicas, por su parte, adquieren importancia para este enfoque en la medida en que permitan la participación directa y autónoma de los ciudadanos en el proceso de políticas, de no ser así, estos mecanismos no son considerados como auténticas vías de participación mediante las cuales los ciudadanos pueden decidir y controlar (Cf. Cunill, 1997). Para la gobernanza resultan particularmente importantes los niveles de decisión en el diseño e implementación de la política, pues considera que sólo en estas condiciones existe verdadera participación ciudadana autónoma y vinculante.

En cuanto a la etapa de evaluación, se entiende que, bajo la nueva gobernanza, evaluar las políticas públicas corresponde, en mayor medida, a los ciudadanos, por lo cual, no bastan los indicadores de eficiencia sobre el logro de objetivos para considerar que una gestión es exitosa, además, se debe evaluar la relación del aparato estatal con los ciudadanos así como la adecuación de la respuesta gubernamental a sus necesidades (*responsiveness*).

En suma, los mecanismos de participación en las políticas públicas que tiende a privilegiar este modelo son: información en el diseño (If, Ds) y en la implementación (If, Im), consulta en la definición del problema (Cs, Dpr) y en el diseño (Cs, DPr), cooperación en la evaluación (Co, Ev) y decisión durante todas las etapas planteadas.

## 5. La articulación Estado-sociedad en las políticas públicas

El asunto que ensombrece el escenario frente a los enfoques de gobernabilidad y gobernanza abordados es la idea de que reconciliarlos parece lejos de la realidad, no sólo por las incompatibilidades que puede presentar la implementación simultánea de reformas gerencialistas y reformas que pretendan insertar nuevas prácticas democráticas para la interlocución gobierno-ciudadanía, sino porque además los postulados de la nueva gestión pública (NGP) son contrarios al enfoque de gobernanza; esto es, además de incompatibilidades prácticas, pueden existir incompatibilidades teóricas, debido a que el modelo participativo se construye bajo el supuesto según el cual el comportamiento de los individuos está motivado, tanto en sus vidas personales como organizacionales, por incentivos de “solidaridad” que los conducen a participar, en lugar de incentivos “materiales” que los conducen a maximizar sus propios beneficios (Cf. Peters, 2001, p. 75). Este postulado resulta claramente irreconciliable con el argumento que orienta la NGP, según el cual la racionalidad humana está dirigida a la obtención de ganancias.

La tabla 2 presenta las diferencias entre los enfoques abordados respecto a varios criterios, las cuales Cabrero (2004) señala particularmente para el caso de la implementación de reformas a nivel de gobiernos locales, debido a que gran parte de las experiencias y *best practices* sobre las cuales hace referencia la NGP provienen del nivel local del gobierno y, de la misma forma, las posibles virtudes del diálogo democrático, que propone el enfoque de gobernanza, derivan de la proximidad de los actores no gubernamentales con el aparato estatal a escala local.

[ 171 ]

¿Cómo reconciliar, entonces, egoísmo y solidaridad? Al parecer, la rigurosidad de los límites teóricos debe ceder ante la necesidad de vincular dos propósitos colectivos que en la práctica no pueden ser irreconciliables. De este modo, sin ánimo de llegar a una cómoda posición ecléctica, considero que la deliberación democrática y la eficiencia de las políticas públicas constituyen argumentos fundamentales para justificar la participación ciudadana en cualquier intervención gubernamental, así como en las políticas de lucha anticorrupción en particular, y que la relación de una con otra —democracia y eficiencia— frente a los procesos de decisión pública constituye más una relación de insumo-consecuencia que una relación de contradicción.

En ese sentido, se ha descrito que tanto la NGP como la gobernanza tienen en común la idea de que las burocracias tradicionales son un impedimento

**Tabla 2.** Algunas diferencias de orientación y contenido entre la nueva gerencia pública (NGP) y la nueva gobernanza democrática

	<b><i>Nueva gerencia pública (NGP)</i></b>	<b><i>Nueva gobernanza democrática</i></b>
<b><i>Fines buscados</i></b>	Mayor eficiencia Eficacia en resultados	Mayor legitimidad en la acción pública
<b><i>Valores de referencia</i></b>	Competencia Innovación	Cooperación Consensos
<b><i>Tipo de interacción</i></b>	Interacción del gobierno con individuos	Interacción con grupos y comunidades
<b><i>Método de conducción de reformas</i></b>	Conducidas por especialistas y expertos	Conducidas por líderes del gobierno y de la sociedad
<b><i>Estrategias de reforma</i></b>	Endógenamente diseñadas	Exógenamente construidas
<b><i>Premisas de decisión</i></b>	Centradas sobre resultados	Centradas sobre el proceso colectivo
<b><i>Medios utilizados</i></b>	Descentralización a los gerentes públicos	Descentralizados a grupos sociales y ciudadanos
<b><i>Ritmo de las reformas</i></b>	Intenso, orientadas a resultados en corto plazo	Gradual, orientadas al mediano plazo
<b><i>Indicadores de medición</i></b>	Satisfacción del usuario Calidad y eficiencia en el desempeño	Compromisos compartidos entre gobierno y ciudadanos

Fuente: Cabrero y Peña, 2004, s.p.

al buen gobierno y que, por tanto, deben plantearse nuevos medios para tomar mejores decisiones públicas (Cf. Peters, 2001, p. 50). Sin embargo, la diferencia a destacar entre el enfoque de NGP y la gobernanza es que mientras el modelo de mercado puede reducir el rol del ciudadano y exaltar el de consumidor, el modelo participativo tiende a fortalecer la dimensión política de los actores sociales e intenta facilitar la participación democrática en vías alternas a la votación (Cf. Peters, 2001, p. 68). Aquí radica el mérito de esta última perspectiva, puesto que amplía y reconoce la complejidad y diversidad del comportamiento humano, que, en cambio, es reducido por las bases teóricas de la NGP a la conducta racional, en una simplificación analítica cuyo mérito radica en su parsimonia y rigurosidad, pero que resulta incompleta e irreal cuando se enfrenta a la comprobación empírica de sus

postulados.<sup>15</sup> Por ello, la necesidad de volver la mirada sobre el proceso de las políticas, en lugar observar exclusivamente las estructuras dentro de las cuales dichos procesos tienen lugar. Es importante anotar que el enfoque de la gobernanza aún se encuentra en construcción y que resulta evidente la fortaleza argumentativa del modelo de mercado frente a éste. Coincidimos con Peters en que el modelo de participación no está claramente articulado, como sí lo está el modelo de mercado de las reformas administrativas (Cf. Peters, 2001, p. 75).<sup>16</sup>

Por consiguiente, la eficiencia en la implementación de las políticas públicas constituye una *consecuencia* más que una *causa* para abrir espacios de participación a los actores sociales. El hecho de que se logren resultados productivos de esta fructífera sinergia entre Estado-Sociedad no representa un resultado que, por sí mismo, sea debido a la eficiencia de los acuerdos para emprender tareas conjuntas, sino que constituye un resultado posible en virtud del marco institucional democrático en el cual se desarrolla.

Las posibilidades de relaciones sinérgicas entre Estado-sociedad en las políticas públicas, en general, y en las políticas anticorrupción, en particular, encuentran su razón de ser en el enfoque de gobernanza, que sitúa la política en términos de deliberación ciudadana, con la salvedad de que la base argumental que aquí se propone no elimina *a priori* las posibilidades de articulación institucionalizada de los actores públicos y sociales, ni niega las opciones participativas que son ofrecidas por el Estado como alternativas viables de interacción.

Afirmar que cualquier gobierno en cualquier tiempo instrumentaliza la participación ciudadana y con ello rechazar las ofertas de participación bajo el entendido de que éstas limitan la autonomía plena de los actores sociales, significa, por un lado, desconocer el sistema democrático mismo, que implica inevitablemente una relación de poder político entre el Estado y la sociedad

---

<sup>15</sup> Las críticas a la teoría de la elección racional, que sirve de base a la NGP, parten de su intrínseca debilidad empírica, que se ve acentuada por las pretensiones de formular postulados teóricos universales. Al respecto, Green y Shapiro (1994:6) señalan que “the weaknesses of rational choice scholarship are rooted in the characteristic aspiration of rational choice theorists to come up with universal theories of politics [...] These pathologies manifest themselves at each stage of theory elaboration and empirical testing”. “Las debilidades de la corriente de la elección racional radican en la característica aspiración de los teóricos de la elección racional de postular teorías políticas universales [...] Estas patologías se manifiestan en cada etapa de la elaboración teórica y de la comprobación empírica” N. del E.

<sup>16</sup> Luis Aguilar (2005) estima que el fundamento teórico de la Gobernanza Democrática puede buscarse en la teoría de sistemas de Niklas Luhmann, en la medida en que propone la inexistencia de un único centro de decisión gubernamental.

y, por otro lado, subestimar la capacidad organizativa social y suponer, en cambio, la debilidad de los actores sociales a quienes esta visión estima como fácilmente manipulables y posibles de cooptar.

En una democracia, es claro que cualquier política pública requiere cohesión social, pero en materia de corrupción esto cobra especial relevancia en virtud de la naturaleza y la magnitud de este problema público y del contexto democrático dentro del cual se produce y busca solución. Ello implica que las estrategias para su combate deben involucrar la mayor cantidad de actores posibles. No cabe duda de que las políticas públicas anticorrupción lograrían mayores y mejores resultados si contaran con la participación de la sociedad civil; se respetara el marco democrático, se incrementara su eficiencia y se menguara el riesgo de naufragar.

En suma, la vinculación de los actores sociales a las políticas anticorrupción, por un lado, responde a una exigencia o restricción democrática y, por el otro, constituye un *plus* de eficiencia que le otorga esta articulación a la actividad pública. El enfoque de gobernanza al que nos hemos referido, implica la posibilidad de integrar actores en un marco político común, a partir del cual se puedan generar dinámicas de cooperación y coordinación, se superen las jerarquías y la subordinación y se favorezcan mecanismos institucionalizados orientados al intercambio y la solución compartida de los problemas públicos. Sólo así puede gobernarse una sociedad compleja de forma democrática y eficiente.

Parafraseando a Kooiman (2004, p. 140), la única manera de gobernar sistemas sociopolíticos dinámicos, diversos y complejos de un modo *democrático* y *efectivo* es incorporar el dinamismo, la diversidad y la complejidad en la gobernación de nuestras sociedades. La única manera de diseñar políticas públicas, que atiendan a la naturaleza y al contexto en que se reproducen problemas públicos como la corrupción, es reconciliar los enfoques de gobernabilidad y de gobernanza, partiendo de la idea según la cual tanto los resultados eficientes como el proceso democrático son elementos deseables e indispensables para cualquier diseño de política pública.



## Referencias bibliográficas

1. Ackerman, John. (2005, marzo). *Social Accountability in the public sector. Social Development Papers*, Documento de trabajo del World Bank, 82, Washington. D.C.
2. Ackerman, John e Irma Sandoval. (2005). Leyes de Acceso a la Información en el mundo. *Cuaderno de Transparencia*, 7, 13-46.
3. Ackerman, John. (2004a). Co- Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice". *World Development*, 32 (3), Banco Mundial, Londres, 447-463.
4. Ackerman, John. (2004b). *Sinergia Estado-Sociedad. Lecciones para el Banco Mundial*. Documento de trabajo, 31, Banco Mundial, Washington D.C.
5. Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). Estudio Introductorio. En: Luis Aguilar (Ed.). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
6. Aguilar Villanueva, Luis F. (2005). *De la Gobernabilidad a la Gobernanza: La eficacia directiva de los gobiernos contemporáneos*. Manuscrito no publicado. s.d.
7. Aguilar Villanueva, Luis F. (2007). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
8. Aguilar Villanueva, Luis F. (2005, 26 de octubre). *La nueva gobernanza democrática*. Ponencia presentada en el marco de los 30 años de la FLACSO, FLACSO, Ciudad de México.
9. Bardach, Eugene. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press.
10. Blanco, Ismael y Ricard Gomà (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad, *Revista gestión y política pública*, XII (1), CIDE, México, 5-42.
11. Bresser Pereira, Luiz. (1997). Prólogo. En: Nuria Cunill (Ed.). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
12. Cabrero, Enrique y José Antonio Peña. (2004). *Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance: el caso de los gobiernos locales en México*. [en línea] Disponible en: <http://www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/articulos.php> [Consultado 13 de mayo, 2006].
13. Camou, Antonio. (2000). Gobernabilidad. En: Isidro Cisneros et al. (Eds.). *Léxico de la política* (pp. 283-287). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.



14. Cunill Grau, Nuria. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

15. Cunill Grau, Nuria. (2000). Responsabilización por el control social. En: *La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana* (p. 346). Buenos Aires: CLAD.

16. Fox, Jonathan. (2005). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Perfiles Latinoamericanos*, 27, Ciudad de México, FLACSO, 33-68.

17. Gallicchio, Enrique. (2006, 12 de septiembre). *Una lectura del desarrollo local en América Latina: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio*. Ponencia presentada en el Foro de Planeación Estratégica, Área Metropolitana del Valle de Aburra, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, Uruguay.

18. Garzón Valdés, Ernesto. (2003). Acerca del concepto de corrupción. En: Miguel Carbonell y Rodolfo Vásquez (Eds.). *Poder, derecho y corrupción* (pp. 19-44). Ciudad de México: Siglo XXI.

19. Gobernabilidad. (2001). En: *El Diccionario de la Real Academia de la Lengua* [en línea]. Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html> [Consultado 10 de mayo, 2006].

20. Gobernanza. (2001). En: *El Diccionario de la Real Academia de la Lengua* [en línea]. Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html> [Consultado 10 de mayo, 2006].

20. Green, D. e I. Shapiro. (1994). *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of applications in political science*. Connecticut: Yale University Press.

21. Guttman, Dan. (2004). De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, *Revista Gestión y Política Pública*, XIII (1), CIDE, Ciudad de México, 5-40.

22. Habermas, Jürgen. (1983). *The Theory of Communicative Action*, Boston: Beacon Press.

23. Habermas, Jürgen. (1995). *Between facts and norms*. Cambridge: Cambridge Press.

24. Habermas, Jürgen. (1998). *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta.

25. Hirst, Paul. (2000). Democracy and Governance. En: Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (pp. 13-35). Nueva York: Oxford University Press.

26. Jarquin, Edmundo et al. (2000). The complexity of anticorruption policies in Latin America. En: Joseph Tulchin y Ralph Espach (Eds.). *Combating corruption in Latin America* (pp. 193-201). Washington D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.

27. Kisubi, Mohamad M. (1999). Involving civil society in the fight against corruption. En: Rick Stapenhurst et al. (Eds.). *Curbing corruption: toward a model for building national integrity* (pp. 117-126). Washington D.C.: The World Bank.

28. Kliksberg, Bernardo. (1996). *Hacia una Gerencia Social Eficiente*. Mimeo: Banco Interamericano de Desarrollo.

29. Kliksberg, Bernardo. (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: BID, FCE.

30. Knoepfel, Peter. (2005). *Análisis y Conducción de las políticas públicas*, Manuscrito no publicado, Institut D'Hautes Études en Administration Publique, traducción de Miriam Hinojosa Dieck.

31. Kooiman, Jan. (2000). Societal governance: levels, models and orders of social-political interaction. En: Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (pp. 138-165). Nueva York: Oxford University Press.

32. McCubbins, Mathew, y Thomas Schwartz. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science* 28 (1), 165-179.

33. Parsons, Wayne. (1996). *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Londres: Edward Elgar.

34. Peters, Guy. (2000). Governance and comparative politics. En: Jon Pierre (Ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (pp. 36-53). Nueva York: Oxford University Press.

35. Peters, Guy. (2001). *The future of governing*. Kansas: University of Kansas Press.

36. Peters, Guy y Jon Pierre. (2005). *Governing Complex Societies. Trajectories and scenarios*. Londres: Palgrave, Macmillan.

37. Pierre, Jon. (2000). Introduction: understanding governance. En: Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.

38. Sartori, Giovanni. (1993). *¿Qué es la Democracia?* Ciudad de México: Nueva Imagen.

39. Velásquez, Fabio et al. (Eds.). (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona y Banco Mundial.

40. Weimer, David y Aidan Vining. (1989). *Policy Analysis. Concepts and practices*. New Jersey: Prentice Hall.

# Puesta en escena, silencios y momentos del testimonio. El trabajo de campo en contextos de violencia\*

\_\_\_\_\_ Natalia Quiceno Toro\*\*

## Resumen

El presente artículo propone una reflexión sobre el ejercicio etnográfico y el acto de testimoniar en contextos marcados por la “guerra”. Aborda las características que toman el testimonio y su producción en el marco de una investigación con víctimas del conflicto político en tres barrios de la ciudad de Medellín. Se proponen como ejes de reflexión, por un lado, los contextos y los momentos donde tiene escenario el testimonio y, por otro lado, el tema de la escucha y los silencios en la producción de los testimonios. Este artículo cuestiona la idea según la cual el testimonio se produce de manera neutra y sin variaciones según los contextos, emociones y relaciones que se entablan entre investigadores y víctimas, ante lo cual se plantea la alternativa de realizar acercamientos reflexivos que consideren las particularidades y demandas que surgen en los momentos de producción del testimonio.

[ 181 ]

## Palabras clave

Testimonio; Violencia; Medellín; Víctimas; Etnografía.

Fecha de recepción: junio de 2008 • Fecha de aprobación: julio de 2008

## Cómo citar este artículo

Quiceno, Natalia. (2008, julio-diciembre). Puesta en escena, silencios y momentos del testimonio. El trabajo de campo en contextos de violencia. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 183-210.

---

\* Este artículo hace parte de la investigación “De memorias y de guerras”, desarrollada por el grupo de investigación Cultura, Violencia y Territorio del Instituto de Estudios Regionales (INER) de la Universidad de Antioquia en tres barrios de Medellín: La Sierra, Villa Lilliam y el 8 de Marzo. La investigación se realizó en alianza con el Programa de Víctimas de la Secretaría de Gobierno Municipal entre febrero de 2007 y febrero de 2008 y contó con el apoyo del IDEA, COLCIENCIAS y la Alcaldía, en el marco de la Convocatoria Agenda ciudad de Medellín: estudios de ciudad.

\*\* Antropóloga, Investigadora Asociada al Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia. Grupo de Investigación “Cultura, Violencia y Territorio”. nataliaquiceno@yahoo.es

## **Staging, Silences and Moments of Testimony. Fieldwork in Contexts of Violence**

### **Abstract**

This article proposes a reflection on ethnographic fieldwork and the act of “bearing witness” in “war” contexts. This reflection is one of the outcomes of a research project focused on political conflict victims in three neighborhoods of Medellín conducted in 2007. The article locates as central points of analysis contexts and moments where bearing witness is elicited [spatial and temporal elements that condition witnessing] as well as the role that acts such as listening and remaining silent play in their production. It challenges the taken for granted idea that bearing witness is neutral and independent of the context of its enunciation, as it shows how spatial and temporal conditions, emotions and the interaction between researcher and victims [“victims”] give shape to people’s accounts and understanding of the political conflict. This article proposes a reflexive posture that takes in account such conditions as an alternative way of approaching acts of bearing witness.

### **Key words**

Witness; Violence; Victims; Medellín; Ethnographic Fieldwork.

## Introducción\*

El presente artículo sintetiza el trabajo de campo realizado en el marco de la investigación *De memorias y de guerras*, el cual se desarrolló entre febrero de 2007 y febrero de 2008 en los barrios La Sierra, y Villa Liliam, de la comuna 8, y el barrio 8 de Marzo, de la comuna 9. Estas poblaciones han vivido desde el mismo momento de su poblamiento momentos difíciles por lo que han debido afrontar múltiples expresiones de violencia; sin embargo, fue entre 1995 y 2005 cuando vieron formas inéditas de expresión del conflicto. A los actores armados existentes se sumaron las milicias y algunos bloques armados de los paramilitares, quienes cambiaron y profundizaron la confrontación y, como consecuencia, afectaron la vida cotidiana de los pobladores. Con la llegada de estos actores armados ligados al conflicto político nacional se empezó a hablar en la ciudad de “guerra urbana” y, en efecto, para los pobladores se vivía una guerra. No obstante, las formas en que se desenvolvió el conflicto fueron el resultado de una mezcla particular entre diferentes tipos de violencia. Esto profundizó los enfrentamientos propios de los conflictos barriales, sumó nuevos actores y conflictos, amplió el nivel de la confrontación y, por supuesto, los niveles de violencia, con un saldo de innumerables muertos y víctimas-sobrevivientes.

[ 183 ]

La estrategia fundamental de acercamiento al problema fue la realización de diferentes “ejercicios de la memoria”<sup>1</sup> con los pobladores-víctimas del conflicto desde un enfoque etnográfico. La etnografía, como lo propone James Clifford, “es un conjunto de diversas maneras de pensar y escribir sobre la cultura desde el punto de vista de la observación participante” (2001, 24). En este sentido, se trató de un enfoque que desde el acercamiento directo a las víctimas propone reflexiones sobre los sentidos asignados a sus memorias, al pasado, al presente y al futuro de sus barrios, de sus historias individuales y colectivas. Las herramientas de investigación retoman diversas técnicas empleadas en el método etnográfico, como el diario de campo, la entrevista, la observación participante y la interacción constante con los pobladores,

---

\* Agradezco a todas las personas que desde diferentes lugares aportaron a este trabajo: Elsa Blair, coordinadora del proyecto, Isabel Cristina de Los Ríos, Ana María Muñoz y Marisol Grisales, compañeras permanentes en el desarrollo del trabajo de campo y a los habitantes de los barrios quienes nos recibieron, acogieron y compartieron con nosotras sus memorias.

<sup>1</sup> Estos ejercicios de la memoria se enfocaron al trabajo con diferentes dispositivos de la memoria, principalmente, la fotografía y el territorio. En ellos se desarrollaron talleres sobre el álbum familiar, recorridos por los barrios y cartografía social con los pobladores; simultáneamente se realizó un trabajo conjunto con María José Casasbuenas, fotógrafa documentalista, quien, a la par que desarrolló un documental fotográfico, acompañó a los pobladores en el proceso de retratar sus barrios y sus vidas.

en este caso, en el contexto barrial. Durante los meses de abril y agosto del 2007 se desarrolló una serie de actividades en los barrios que combinaban las herramientas propias de la etnografía con técnicas de trabajo en grupo, como talleres, grupos de discusión y grupos focales y recurrían a estrategias de tipo lúdico para evocar las memorias.<sup>2</sup>

Este enfoque etnográfico nos enfrentó a diversos retos éticos, políticos y académicos. Los primeros están asociados, fundamentalmente, al respeto por las vidas y el sufrimiento, así como al propósito de no hacer aún más vulnerable la seguridad de las víctimas, pues, pese al silencio de las armas, en Colombia no puede afirmarse que la guerra ha cesado; el miedo aún se instala como amenaza permanente sobre la vida cotidiana de estas poblaciones. Otra exigencia ética está asociada al manejo apropiado de las situaciones afectivamente comprometedoras al tratarse de memoria(s) de la guerra y/o el conflicto que desatan en las personas-víctimas una serie de contenidos emocionales difíciles de manejar y que se trasladan, sin duda, al equipo de investigación. Enfrentarse al dolor de esa manera: a una “guerra con rostro”, puede generar y, en efecto lo hace, enormes consecuencias que, finalmente, hacen parte de la misma investigación. En definitiva, la “mirada distante del observador” no existe en estos contextos y es preciso interrogarse permanentemente por el equilibrio necesario entre la cercanía y la distancia que el “trabajo de campo” exige.

[ 184 ]

En este artículo se desarrollará una lectura de la “reconstrucción de las memorias” a partir del trabajo realizado con los pobladores de los tres barrios y se llevará a cabo un acercamiento a la dimensión del contexto del testimonio.<sup>3</sup> Con tan fin, se abordará el tema de los momentos de producción del testimonio y la escucha, y, sobre todo, la interlocución víctimas-investigadoras, para tratar finalmente el tema del silencio.

A continuación se explorará el lugar de la palabra en estos barrios, más allá de la dicotomía entre silencio y palabra, para reconocer los espacios del testimonio, lo que se dice y lo que se calla. Si bien se trata de traspasar la dificultad del silencio, propia de los contextos de “guerra”, para que el relato se produzca, también se trata de profundizar en las características de ese relato y de ese silencio, pues ninguno de los dos es radicalmente excluyente. También se analizará cómo las condiciones para la producción del

---

<sup>2</sup> Un referente metodológico central para el diseño de los diferentes ejercicios de la memoria fue el trabajo desarrollado por la antropóloga Pilar Riaño con jóvenes de la ciudad de Medellín. Durante la fase del trabajo de campo se realizaron en total 15 talleres, 2 recorridos y 13 entrevistas, en estas actividades participaron aproximadamente 130 personas de los diferentes barrios.

<sup>3</sup> Para profundizar en un análisis teórico sobre el testimonio, véase Blair (2008).

testimonio y la palabra demandan la constante reevaluación de los enfoques metodológicos, es decir, entablar un diálogo entre la metodología ideal y la metodología posible; así como la manera en que se debe propiciar el testimonio sin violentar al otro.

El artículo está estructurado en cuatro partes: en la primera parte se aborda el tema de los contextos y escenarios de la palabra, allí se tratan temas claves como las situaciones que enmarcan el testimonio en relación a las diferencias entre lo público y lo privado, y la posibilidad de testimoniar dentro o fuera del barrio. La segunda parte aborda los momentos de producción del testimonio, allí se encuentran aspectos asociados a la temporalidad y la historia de los barrios que condicionan y marcan la producción de los testimonios. La tercera parte “Interlocutores y escuchas” se centra en debates de tipo etnográfico sobre el lugar de los investigadores como escuchas y su relación con las víctimas y la última parte aborda el tema del silencio y su relación con la memoria, la guerra y el dolor.

## 1. Contextos y escenarios de la palabra

Por contextos se entiende, en el caso que nos ocupa, las situaciones que enmarcan el testimonio, lo condicionan y le dan forma, pero que no necesariamente se expresan en palabras. Para hablar de los contextos, lugares y escenarios de la palabra se recurrirá a tres aspectos que fueron fundamentales, no sólo para la recolección de los testimonios sino también para posibilitar la palabra en estos contextos. Estos aspectos tienen que ver con la diferencia entre lo público y lo privado, el adentro y el afuera del barrio, la posibilidad de testimoniar en un espacio colectivo o comunitario y la “dimensión espectacular”, que Claudia Feld entiende como la “puesta en escena”, donde se evidencian cuáles son las condiciones propicias para el relato, las reglas específicas y los lenguajes que van a determinar la producción de los testimonios (Cf. Feld, 2002).

[ 185 ]

En los contextos donde se producen los testimonios es importante tener en cuenta la diferenciación entre lo público y lo privado, no como una oposición irreconciliable sino como un marco de posibilidades que deja ver diferentes aspectos del testimonio mismo. La “guerra” altera los marcos normativos, así como los referentes de autoridad y moralidad que están establecidos, afectando de manera radical el ámbito de lo público. En este sentido, se observa que las dificultades expresadas por los habitantes de estos barrios para construir sus relatos en la esfera pública tienen que ver con las

formas en que la “guerra” ha generado fuertes rupturas con lo público y, sobre todo, con los riesgos que esto implica para los sujetos en su cotidianidad.

Varios casos encontrados durante el trabajo de campo permitieron evidenciar la ruptura de la esfera pública en los barrios. Si bien en ellos las dinámicas comunitarias tienen un carácter central, a la hora de hablar sobre lo que ha sucedido en medio de la “guerra” los espacios colectivos pierden validez, pues los fracturados lazos de confianza impiden que las personas se sientan cómodas al hablar de sus experiencias en presencia de sus vecinos. En este sentido, se vio la necesidad de fortalecer una de las estrategias previstas en la metodología: hacer visitas a las personas en sus casas para llevar a cabo algunas entrevistas. Como lo plantea la joven, la casa constituye el espacio validado para testimoniar.

Para contar mi historia prefiero mi casa. Por qué. Porque en mi casa apenas vamos a estar nosotras y en el barrio hay mucha gente chismosa y eso llega a oídos y después me perjudican a mí. Porque a ellos [...] no les gusta casi que nosotras hablemos de esto, no les gusta porque será que les tienen tanto odio a los guerrilleros que no les gusta que ni se los mencionen. Estamos viviendo esto y esto es nada más y ya (Mujer barrio 8 de marzo, comunicación personal, 2007, abril).

[ 186 ]

Como lo muestra este testimonio, legitimar los espacios privados para la producción de los relatos evidencia las maneras en que la memoria de la “guerra” y sus lógicas se reviven en el presente. El temor al riesgo que implica hablar y emplear el silencio como estrategia de supervivencia hacen presencia en el barrio y afectan la posibilidad de resignificar esos pasados traumáticos.

La “fractura” de la dimensión pública dentro de los barrios se identificó también en la reacción de algunas personas ante la propuesta metodológica de realizar talleres. Esto se dio principalmente en dos barrios; el primer caso fue en La Sierra donde varias personas, después de la presentación oficial del proyecto, afirmaban estar interesadas en participar pero no deseaban hacerlo en el espacio del taller.<sup>4</sup> La dificultad para posibilitar el testimonio en espacios colectivos tiene que ver, igualmente, con la complejidad que encierra la dicotomía víctima-victimario en contextos de guerra. Esta situación desató

---

<sup>4</sup> Este mismo obstáculo fue experimentado por el grupo de beneficiarios del Programa de Víctimas en este barrio, quienes suspendieron el proceso de atención psicosocial debido a que el espacio dejó de ser un espacio de confianza y las personas empezaron a sentir temor de que los testimonios puestos en público en los talleres les ocasionaran problemas dentro del barrio.



preguntas como ¿son víctimas los familiares de los victimarios? ¿Los familiares de victimarios y víctimas pueden considerarse como personas no involucradas en el conflicto o pueden compartir espacios de atención? Por esto, pensamos que, en contextos de guerra o no-postconflicto, es importante que el trabajo colectivo suceda en “escenarios de confianza”, que la investigación los detecte y los potencie, buscando mantener cierta intimidad o familiaridad incluso en lo público, para que los encuentros no sean sólo espacios de dolor y llanto, o incluso de miedo, sino espacios de solidaridad, apoyo y amistad.<sup>5</sup>

Por consiguiente, la dificultad para testimoniar en el ámbito público hace referencia a la pérdida de credibilidad y valor que los pobladores le dan a los espacios colectivos y comunitarios, lo cual refleja una fuerte ruptura de los lazos de confianza entre los habitantes del barrio. Encontramos casos de personas que ni siquiera validaban su casa dentro del barrio como espacio para hablar y sólo encontraban viable esta posibilidad fuera del mismo. Este hecho se refleja también en los casos de las personas beneficiarias del Programa de Víctimas<sup>6</sup> que preferían asistir a los talleres de atención psicosocial en el grupo de un barrio distinto al suyo.

Además, con la narración que se generó en los espacios del taller se puso en escena el debate sobre lo que se debe contar en un espacio colectivo y fuera éste. Tal fue el caso de algunas de las historias contadas durante los talleres de álbumes de familia, donde las personas hablaban de sus fotos y evocaban otros tiempos del barrio a través de ellas. En uno de los barrios, por ejemplo, una mujer compartió fotografías donde estaba su hijo, asesinado en el 2001, en compañía de otros jóvenes del barrio; cuando la mujer mostró sus fotos en el grupo solamente se refirió a su hijo recordando que había sido asesinado 6 años antes y que la mayoría de los otros muchachos de la foto también estaban muertos. Cuando terminamos el taller, la mujer se nos acercó y empezó a contarnos quienes eran las personas que acompañaban a su hijo en la foto: eran milicianos del barrio, y explicaba que si bien su hijo no era de la milicia, el andaba con “toda esa gente” y ellos mismos, los amigos, fueron quienes lo mataron cuando decidió prestar servicio militar. Al narrar esta historia volvió a sacar la foto y nos mostró quiénes pertenecían al ELN en aquella época.

[ 187 ]

---

<sup>5</sup> Este es el caso concreto del grupo con más trayectoria en *Villa Liliam*, donde fue evidente que los espacios que han compartido como víctimas ha contribuido a tejer o “renovar” lazos de amistad y solidaridad barrial entre los participantes.

<sup>6</sup> El Programa de Víctimas del Conflicto Armado está adscrito a la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Medellín. Desde allí se brinda atención a las víctimas del conflicto armado en diferentes sectores de la ciudad desde tres componentes básicos: atención psicosocial, asesoría jurídica y el componente de memoria histórica.

Como lo plantea Catela, es en el marco de esta diferenciación entre los espacios privados y públicos donde se pueden analizar algunos factores que influyen en la producción de los silencios, en tanto que lo no-dicho no obedece necesariamente al olvido. Sobre ello afirma la autora que “en la producción de narrativas destinadas a hablar de experiencias-límite se observa un factor común: el espacio reservado al silencio, a lo no dicho, que debe diferenciarse claramente del olvido” (2004, p. 19).

## 2. Momentos

Los momentos de producción del relato serán abordados desde tres aspectos: en primer lugar, el momento del “proceso de paz” interpretado por las víctimas, es decir, si ellas realmente ven dicho momento como una posibilidad o no para tener voz, desahogar su dolor y posibilitar una recuperación emocional; segundo, la viabilidad de hablar en medio del dolor y/o la necesidad de una distancia temporal asociada al duelo para poner en palabras lo sucedido y tercero, las implicaciones que tiene, en el momento actual, hacer etnografía e ir en búsqueda de palabras cuando el miedo continua.

### 2.1 El “Proceso de Paz”. ¿Un momento para escuchar la voz de las víctimas?

[ 188 ]

Durante los últimos cuatro o cinco años, en Colombia ha emergido un álgido debate sobre el tema de la memoria y la necesidad de asignar un lugar a las víctimas. Desde entonces, este es un tema que se viene discutiendo en la esfera pública, hecho que marcó una temporalidad particular a nuestro trabajo de campo, se podría decir, parafraseando a Catela (2004), que nos encontramos con un momento “fértil” para desarrollarlo<sup>7</sup>.

Como lo plantea esta autora, la posibilidad de testimoniar no está dada solamente por la voluntad y la experiencia personal. En este sentido toman fuerza los “momentos o acontecimientos históricos” que le dan un marco de posibilidades al testimonio. En el caso de los tres barrios donde se realizó el trabajo de campo, se encontró que la tarea que realiza la Secretaría de Gobierno Municipal a través del Programa de Víctimas del Conflicto Armado,

---

<sup>7</sup> “Estos momentos de fertilidad muestran además, que la construcción de las memorias, silencios y olvidos, no está dada de una vez y para siempre, sino que observa temporalidades y espacialidades específicas. Por otro lado, se encuentra delimitada no sólo por la experiencia personal y la voluntad de hablar de cada individuo o institución que la encuadra, reproduce y legitima, sino también por los acontecimientos sociales y culturales desde donde se enuncian y publicitan las memorias” (Catela, 2004, p. 7).

así como el proceso de desmovilización de los grupos armados constituyen dos procesos importantes que han favorecido la posibilidad de testimoniar. Sin embargo, las formas como se han dado estos procesos y como se han conjugado entre sí, sumados a situaciones concretas de los barrios, que aún no permiten establecer un momento de postconflicto, han generado dificultades para que los pobladores sientan realmente que el contexto actual ofrece garantías para testimoniar.

Las dificultades señaladas por los pobladores tienen que ver con la inequidad en el trato a las víctimas en relación con el que se le da a los victimarios, tanto en lo que concierne a los recursos públicos destinados a estas poblaciones, como en el despliegue que unos u otros tienen en la escena pública; la falta de continuidad en los procesos iniciados y la dificultad para articular el tema de las víctimas y los desmovilizados en torno a unos horizontes comunes de reconciliación. Estas dificultades no son de carácter exclusivamente institucional o de los programas que atienden dichos temas, también son fruto de las dinámicas barriales, de la imposibilidad de restablecer la confianza colectiva y de la continuidad de referentes de la “guerra”, como el miedo, las fronteras barriales, la falta de credibilidad en espacios de participación, entre otros. En muchos casos, los dispositivos de la “guerra” siguen instalados, aunque inactivos y, en ese sentido, las personas solamente logran establecer dos diferencias concretas entre la actualidad y el pasado de “guerra”: que los jóvenes en los barrios ya no están públicamente armados y que ya no hay confrontación. Este “nuevo orden”, donde no imperan las balas pero continúa el miedo, es expresado por las personas cuando dicen “todavía uno no puede ponerse a hablar, porque las paredes tienen oídos, entonces es mejor uno quedarse callado, por aquí nadie habla, pase lo que pase” (Mujer del barrio La Sierra, comunicación personal, 2007, marzo).

[ 189 ]

## 2.2 “Para hablar hay que sanar las heridas”

Si bien muchos autores coinciden en resaltar el poder reparador de la palabra en la elaboración de los duelos, también es cierto que, asociado al dolor y a su proceso de duelo, existe un momento de silencio que no necesariamente implica el olvido. Como lo plantea Elizabeth Jelin, la posibilidad de dar testimonio está atravesada por la toma de distancia con el evento traumático.

La posibilidad de dar testimonio [...] requiere ese tiempo de la reconstrucción subjetiva, una toma de distancia entre presente y pasado. Consiste en elaborar y construir una memoria de un pasado vivido, pero no como inmersión total. [...] Una parte del pasado debe quedar atrás,

enterrado, para poder construir en el presente una marca, un símbolo, pero no una identidad (un re-vivir) con ese pasado (Jelin, 2002, p. 94).

Hay otra temporalidad ligada al paso del tiempo, a la distancia temporal que separa los hechos violentos de los momentos de su reconstrucción (Jelin, 2002, Catela, 2004, Feld, 2002). La falta de garantía de la no repetición en contextos como los que abordamos, constituye una dificultad para que esta condición de distancia temporal se cumpla. Si bien muchas personas han avanzado en la elaboración de sus duelos y en la posibilidad de reconstruir sus vidas, perdonar y reconciliarse, en los barrios se vive una constante incertidumbre de que en cualquier momento se pueda repetir lo que pasó en medio de la “guerra”. Esta inminencia de la “vuelta del pasado” es un fuerte obstáculo en muchos de los procesos que hoy se adelantan con estas poblaciones. Del mismo modo se ve afectada la posibilidad de testimoniar: muchas personas sienten que aún no es el momento de hacerlo y algunas, incluso, temen por las consecuencias de sus palabras en el momento en que “esto se vuelva a prender”. Plantean esa posibilidad como una pregunta que implícitamente supone la certeza de que los actores armados recordarán quien dijo qué en el momento de la supuesta “paz”.

[ 190 ]

Estas peladas de Secretaría de Gobierno.... me dijeron ‘¿ustedes es capaz de hablar en público?’, no señora todavía no es tiempo. [...] Yo creo que el proceso es bueno, pero no, no por Dios es que eso cuántos años de guerra (Hombre barrio 8 de Marzo, comunicación personal, 2007, febrero).

Como deja ver claramente este testimonio, las personas reconocen el valor del testimonio y de la reconstrucción de las verdades históricas y sociales de la “guerra”; sin embargo, al hablar de la posibilidad de testimoniar en el ámbito público señalan que “todavía no es tiempo”. Esa distancia necesaria para que cure todos “esos años de guerra” aún no parece estar dada. No obstante, esto no debe limitar la continuidad de los trabajos que reconocen la importancia de recuperar la voz de las víctimas y las acompañan en esa toma de distancia necesaria, así como en la construcción de espacios propicios para la producción de relatos que, sobre todo y en lo más inmediato, pueden ser sanadores.

### **2.3 A la búsqueda de palabras donde el miedo continúa. Retos y responsabilidades de la investigación**

Así como ustedes mismas nos dan la confianza para poder hablar y desahogarnos, y nosotros lo hacemos, también estar pendientes de cómo es que se están haciendo las cosas, porque nos están exponiendo a un peligro más” (Mujer Barrio Villa Liliam, 2007, junio).

Como lo plantea Kimberly Theidon “en la guerra, las palabras acarrear terror. Rumores sobre quien ha visto o hecho tal otra cosa se vuelven cuestiones de vida o muerte” (Theidon, 2006, p. 57). Entender esa dimensión de la palabra en contextos de “guerra”, representa grandes retos para el desarrollo de un trabajo etnográfico. Es importante plantear estos retos, pues, como se ha indicado, el momento en el cual se llevó a cabo el trabajo de campo estaba claramente marcado por los efectos que la confrontación directa dejó en los barrios y en sus pobladores y, en consecuencia, estaba fuertemente determinado por el temor y la incertidumbre ante la repetición de nuevos actos de violencia.

Dentro de los retos encontrados al hacer el trabajo etnográfico bajo estas condiciones, es importante señalar aquellos asociados con la vulnerabilidad de las víctimas. Por un lado, en el trabajo de reconstrucción de las memorias de la guerra es inevitable volver a despertar dolores mitigados o escondidos, ante lo cual no existe una estrategia clara para enfrentarlos<sup>8</sup> y, por otro lado, se habla de vulnerabilidad con referencia a la seguridad de las personas, en tanto hablar sobre lo acontecido en medio de la “guerra” sigue siendo un riesgo.

Ante este último reto, la estrategia principal fue llegar a los grupos ya creados por el Programa de Víctimas de la Secretaría de Gobierno, lo cual permitió aprovechar los lazos de confianza previamente establecidos por las psicólogas del Programa. Así mismo, se mantuvo un diálogo constante con las personas sobre las condiciones en las cuales se sentían más seguras para participar en los talleres y actividades propuestas por el proyecto; en este sentido, la estrategia diseñada desde el comienzo de combinar los encuentros colectivos en los talleres con visitas individuales a las casas de las personas, permitió equilibrar la demanda de privacidad por parte de las víctimas para la producción del relato. Finalmente, se tomaron medidas muy rigurosas para el manejo de la información recolectada en el trabajo de campo, tanto para su almacenamiento, como para la transcripción y el análisis; guardamos celosamente la identidad de los testigos y se realizó validación de la información recolectada con las poblaciones.<sup>9</sup>

[ 191 ]

---

<sup>8</sup> Este desafío estuvo siempre presente. Como equipo de investigación académica que, adicionalmente, no tenía psicóloga, temíamos no saber qué hacer ante la aparición de estados emocionales incontrolables generados por el relato.

<sup>9</sup> Del mismo modo, cada resultado o producto del proyecto que podía exponer públicamente la identidad de nuestros interlocutores, como la exposición fotográfica o el “cuadernillo” sobre las memorias de los pobladores, fue consultado directamente con ellos antes de su publicación.

Para enfrentar el reto de exponer el dolor de estas personas y de reabrir sus viejas heridas, la mayoría de ellas aún sin sanar, se partió de un acercamiento respetuoso del dolor del otro, al asumir las víctimas como sujetos con “historias de vida” que van más allá del acontecimiento que las ubicó en el “lugar” de víctimas y que son igualmente importantes para entender la magnitud de las “heridas” causadas por la “guerra”. Esta mirada más amplia o de larga duración, con respecto a la experiencia de estas personas, se empezó a visualizar como un aspecto central a medida que se producía un mayor acercamiento a los contextos de trabajo. Además, se recurrió a una estrategia metodológica que permitiera trabajar con la memoria desde su evocación a través de diferentes dispositivos y evitar así el encuentro con las víctimas sólo a partir de una pregunta a secas por el pasado violento.

La manera como las personas incorporan y elaboran esas experiencias son aspectos que solamente pueden ser leídos a través de un ejercicio etnográfico, donde la recolección del relato trascienda la pregunta por el acontecimiento trágico. Desde esta perspectiva se abordaron las historias de barrio, las cuales permitieron hacer un acercamiento a la comprensión de situaciones previas y posteriores del conflicto vivido por las víctimas y que les permitió a éstas reconocerse, no sólo como víctimas, sino también como sujetos protagonistas de historias de lucha, de solidaridad y de fortaleza; aspectos que contribuyeron a ubicar el momento trágico de la “guerra” en una línea temporal más amplia y, en ese sentido, pensar en un futuro alejado de la “guerra”.

[ 192 ]

## 2.4 El trabajo desde dispositivos de la memoria

Desde sus inicios, el enfoque metodológico suponía el trabajo a partir de dos “dispositivos” de la memoria: la imagen y el espacio. El dispositivo de la imagen se trabajó a través de “ejercicios de la memoria” con los álbumes familiares, que permitieron la participación de los pobladores, la toma de sus propias fotografías y la construcción de un documental fotográfico. Esta estrategia contribuyó también a la apropiación del proyecto por parte de los pobladores, en la medida en que se lograban identificar con la construcción de los productos.

El segundo dispositivo, que abarca la perspectiva de la dimensión socio-espacial de la memoria, permitió pensar las dimensiones espaciales del conflicto: las huellas que éste había dejado en el espacio, las maneras como éste se vive en el actual contexto de “no postconflicto”, además de permitir el análisis sobre el tema de las prácticas espaciales como estrategias de sobrevivencia en medio de la “guerra”. De este modo, los ejercicios

desarrollados con tal fin, como el trabajo “cartográfico” con dibujos de los barrios, permitieron darle a las personas una participación activa en el proyecto que no se redujera a la narración de su experiencia traumática.

Pese a las estrategias del diseño metodológico, la vulnerabilidad a la cual enfrentaba el trabajo con las víctimas solamente lograba mitigarse. Los dolores y huellas dejados por la “guerra” sobrepasaban, en muchos casos, cualquier estrategia o voluntad de no hacer más doloroso el recuerdo e, incluso, cruzaba las fronteras subjetivas para impregnar todo el ambiente de los talleres o de las entrevistas con un desconcierto colectivo. En muchos casos, el hecho de volver sobre los dolores pasados era más complejo cuando las condiciones de estas personas, tanto a nivel emocional como socioeconómico, no habían mejorado desde que vivieron su experiencia traumática, o incluso desde su llegada al barrio. Ante tales situaciones “extremas”, nuestro papel como investigadoras fue establecer “puentes” entre las personas y las diferentes instituciones de orden local encargadas de la atención a las víctimas o remitir el caso, directamente, al Programa de Víctimas de la Secretaría de Gobierno.

### 3. Interlocutores y escuchas

***La necesidad de contar puede caer en el silencio, en la imposibilidad de hacerlo, por la inexistencia de oídos abiertos dispuestos a escuchar***

[ 193 ]

Elizabeth Jelin

Si bien escuchar parece ser un ejercicio sencillo, en contextos como los de esta investigación, tal ejercicio se hace muy complejo y pone de manifiesto varios retos a los interlocutores. Sin duda, es necesario “aprender a escuchar”, máxime cuando lo que se va a escuchar está cargado de emociones tan fuertes. Reconocer el dolor del otro y acompañarlo en él hacen parte de los desafíos que propone este ejercicio en el marco de la reconstrucción de memorias de la “guerra”; así como calibrar constantemente la cercanía y la distancia con las poblaciones en “el campo”; reconocer que la vida de las “víctimas” va más allá del hecho o el acontecimiento violento, reconocer la importancia de ofrecer espacios alternativos para hacer menos agresivo el volver a las historias cargadas de dolor y enfrentar la dificultad para encontrar los “marcos culturales interpretativos” adecuados (Jelin, 2002) con el fin de comprender lo sucedido. Finalmente, todos estos retos permitieron valorar la importancia de los espacios de construcción de las memorias y del contenido mismo de los recuerdos, pues, en el tema de la escucha, es central identificar qué espacios

nos invitan de manera cordial a trabajar la memoria, vale decir, a acompañar en el recordar sin ejercer presión por parte de quien pregunta y/o escucha.

### 3.1 La etnografía. Un escenario para escuchar(se)

***Los modos en los que el testimonio es solicitado y producido no son ajenos al resultado que se obtiene***

*Elizabeth Jelin*

[ 194 ] Un elemento distintivo de la etnografía contemporánea es la intención de retomar el conocimiento del otro, esto es, propiciar un diálogo en el cual la “lógica” que lo sostiene no esté basada en la “extracción” de la información de un contexto. La etnografía no es tomada aquí como medio, sino como una forma de acercamiento donde se reconocen los diferentes tipos de conocimiento y la diversidad de experiencias que tienen los sujetos en un contexto específico; ya no se trata de elaborar descripciones asépticas donde el conocimiento del otro, sus prácticas y sus valores no estén “contaminados” por el conocimiento del investigador, sino de interlocutar con el otro para producir análisis que incluyan y reconozcan el conocimiento y la experiencia de los sujetos acerca de los cuales se investiga. Reconocer el valor de la escucha en el ejercicio etnográfico y la importancia de su cualificación, en medio del trabajo de campo, confronta con varios debates propios de la etnografía que, sin embargo, en contextos de “guerra”, toman un matiz particular. Estos son: la llegada al campo, las actividades y estrategias adoptadas en campo y el lugar del investigador en relación con los sujetos de la investigación y los contextos de trabajo.

### 3.2 Llegar al campo

La forma como se accedió a los barrios y sus pobladores representó un reto importante para el desarrollo exitoso del trabajo de campo. En un proyecto con víctimas, el modo de acceso a las personas con las que se va a trabajar puede condicionar el tipo de información que se va a recibir y, sobre todo, la posibilidad de poner en marcha metodologías respetuosas que no pongan en riesgo a las personas o las vulneren en el transcurso de la indagación sobre un tema delicado y doloroso. La llegada al campo deja ver, sobre todo, la importancia del tipo de relación que se va a establecer entre investigadores y sujetos de investigación, entre entrevistador y entrevistado. Aquí se ponen en juego las afinidades y lo que Catela llama como “las confianzas negociadas y frágiles” (Catela, 2004, p. 4).



La alianza con el Programa de Víctimas de Secretaría de Gobierno constituyó un acumulado importante para hacer más amable la llegada a los barrios. La estrategia inicial fue visitar a las psicólogas del programa que se encontraban trabajando en estos barrios y hablar sobre los lugares, la dinámica de sus trabajos y el proyecto. Ellas fueron un puente crucial para establecer los primeros contactos. Posteriormente, se llevaron a cabo visitas a los barrios y a los grupos. En el caso de La Sierra, la convocatoria se amplió debido a las dificultades que venía presentando el grupo de atención psicosocial, el cual se encontraba en etapa de disolución al momento de la llegada de nuestro proyecto; en este barrio, las dificultades para conformar un grupo de trabajo y establecer vínculos de confianza para el trabajo en equipo se empezaron a evidenciar desde el momento mismo de la llegada.

En el proceso de llegada se empezó a dimensionar las diferencias entre los barrios y las fracturas heredadas de la “guerra”. La disposición a escuchar y la propuesta metodológica del proyecto también constituyeron elementos que se sumaron de manera positiva al establecimiento del primer contacto en los barrios. En este sentido, la llegada estuvo marcada por el reto de hacer flexibles las herramientas metodológicas y estar muy atentas a los temores, expectativas y disponibilidades expresadas por los pobladores, para ajustarnos constantemente a ellas y establecer una relación respetuosa, que priorizara el tiempo y la disposición de las personas antes que el cronograma de actividades.

[ 195 ]

Como se señaló anteriormente, el enfoque etnográfico permite trascender el sentido del “acontecimiento doloroso” para indagar por la experiencia subjetiva en medio de la “guerra”; por lo cual, también se hace relevante el tema de la escucha en la propuesta metodológica. El contexto demandaba ampliar el margen de lo que podía representar interés de escuchar como investigadoras; fue así que tanto las historias de vida de los pobladores como las historias del poblamiento de los barrios empezaron a ser centrales en la interlocución con los pobladores.

Vea es que la diferencia es eso, que en este taller ha sido diferente porque en los otros talleres se la pasa uno hablando de lo mismo, de las víctimas, acá la diferencia es que hemos hablado, sí de las víctimas pero no tanto como en las otras partes, sino acá hemos hablado como más de amigas, de amistad, como más de familia, unos talleres como más de amistad y no recordando eso tan duro, porque en los otros talleres no era sino chille y chille y lloremos y chillemos parejo, acá no. Acá era como si fuéramos vecinas, con más confianza (Mujer del barrio Villa Lilián, comunicación personal, 2007, agosto).

En términos de la escucha y la interlocución, también se evidenció la importancia del “cierre” de este trabajo de campo, pues, ante la conclusión del mismo, las personas expresaban sentimientos de un nuevo abandono, el cual nos enfrentó a la dificultad de pensar en cómo hacer la ruptura. Esto hizo notoria la importancia de impulsar procesos de largo aliento, donde la escucha trascienda el contexto de un trabajo de campo, que, por obvias razones, tiene un tiempo muy delimitado.

### 3.3 Las investigadoras como escuchas

***El testimonio incluye a quien escucha, y el escucha se convierte en participante, aunque diferenciado y con sus propias reacciones***

Elizabeth Jelin

***Me pareció importante para mí como salir de esto en lo que vivo y salir a una parte donde me siento que me oyen, que me están escuchando, lo que yo hace tanto tiempo quiero hablar con alguien, pero en el barrio no lo puedo hacer, lo estaba haciendo en otra parte”***

Testimonio Mujer de Villa Liliam

¿De qué manera debemos escuchar a las víctimas? Esta constituye una pregunta metodológica de suma importancia en la propuesta de Elizabeth Jelin sobre la escucha activa. En este punto surgieron dos reflexiones importantes. Por un lado, el papel del investigador con el fin de propiciar testimonios reparadores que ubiquen los acontecimientos violentos en el pasado, permitan crear una distancia con ellos (Cf. Jelin, 2002) y generen un análisis sobre el valor de los trabajos de la memoria y su relación con la reflexividad en el ejercicio etnográfico, por otro lado, el lugar del investigador como testigo del dolor de otros, como sujeto activo que captura y almacena información, pero, a su vez, como sujeto emocional que, en el encuentro con el otro, se carga de su dolor.

El ejercicio de escucha, en el contexto de una entrevista o alrededor de un taller, pone de relieve la pregunta por aquello que se desata en el otro al estimular el testimonio. Sin duda, la palabra en un contexto investigativo tiene

otras particularidades: es una palabra estimulada por el investigador y difiere de aquella que se produce en el diario vivir de las personas. A pesar de la dificultad que representa volver sobre recuerdos dolorosos, la producción del testimonio frente a otro con capacidad de escucha permite la reconstrucción de sentidos del pasado. Como lo plantea Jelin, “la narrativa que está siendo producida y escuchada es el lugar donde, y consiste en el proceso por el cual, se construye algo nuevo. Se podría decir, inclusive, que en ese acto nace una nueva ‘verdad’” (Jelin, 2002, p. 84). Volver sobre el recuerdo no tiene sentido si se trata de reactualizar el trauma, no consiste en capturar algo pre existente guardado en un rincón oscuro, se trata, más bien, de construir en el momento en que se narra, de interpretar desde un nuevo momento y un nuevo lugar ese pasado, de darle un sentido al pasado, es decir, hacer memoria. Por eso “cuando se abre el camino del diálogo, quien habla y quien escucha comienzan a nombrar, a dar sentido, a construir memorias. Pero se necesitan ambos interactuando en un escenario compartido” (Jelin, 2002, p. 84).

El trabajo de campo representó esa posibilidad de la escucha y el diálogo con las víctimas, el encuentro con sus realidades, experiencias, temores y sueños. Después de este encuentro, era necesario proporcionar marcos interpretativos y de análisis al conjunto de los testimonios y situaciones. Con este proceso, se pasó a abordar la dimensión del investigador como testigo que tiene como reto encontrar y propiciar escenarios para la escucha del relato re-construido a partir del trabajo con las comunidades. En el siguiente aparte se abordará la relación que estos retos exponen al método etnográfico desde la mirada a la reflexividad, concepto planteado por la etnografía para designar las formas como desde el lenguaje y la práctica etnográfica se están configurando nuevos sentidos de realidad.

[ 197 ]

### **3.4 La reflexividad y los ejercicios de la memoria**

Igualmente, la etnografía propone una reflexión acerca de las propiedades constitutivas del lenguaje que tiene un lugar importante en este debate sobre el testimonio y la escucha como componente del mismo en la producción de memorias. Este aspecto de la etnografía ha sido denominado como la reflexividad, la cual constituye una propiedad del lenguaje enmarcada en su función performativa, en este sentido, “las descripciones y afirmaciones sobre la realidad no sólo informan sobre ella, la constituyen. Esto significa que el código no es informativo ni externo a la situación sino eminentemente práctico y constitutivo [...] describir una situación es, pues, construirla y definirla” (Guber, 2004, pp. 45-46). Esta dimensión de la reflexividad pone de relieve, por un lado, la posibilidad del testimonio para asignarle nuevos sentidos al pasado,

recrear nuevas interpretaciones y darle otro sentido al presente y al futuro; por otro lado, evidencia cómo, en las lógicas de reconstrucción del pasado, se producen versiones del mismo que hacen públicas unas dimensiones del relato y los acontecimientos pero silencian otras (Castillejo, 2007).

La reflexividad, como propiedad constitutiva del lenguaje, está presente en la dimensión política del testimonio<sup>10</sup>, pero, al mismo tiempo, en los riesgos que éste acarrea en contextos como los trabajados. Los actores de la “guerra” están constantemente atentos a “lo que se dice” para “actuar” frente a quienes sirven de testigos. Si estos testimonios contradicen lo que propone el orden instituido en el barrio, estos se consideran como una trasgresión, cuyos autores son juzgados como “sapos” o como informantes. A esta situación se agrega el rumor como un elemento central en la construcción de un ambiente de paz o de “guerra”. Ante afirmaciones como “por ahí están diciendo...” o “uno escucha que...” los pobladores reaccionan al figurar ciertas condiciones de realidad, tensión, temor, o intranquilidad, que no siempre corresponden con la situación real, pero demuestran la fragilidad de estos contextos ante la situación que se vive en los barrios: una paz entre comillas.

El concepto de reflexividad, que “comenzó a ocuparse de cómo y por qué los miembros de una sociedad logran reproducirla en el día a día” (Guber, 2004, p. 44), evidencia el valor de los trabajos de la memoria, en tanto permiten romper un círculo donde la palabra se puede convertir en reproductora de la “guerra”. Por consiguiente, se trata de reproducir otras dimensiones, historias y valores presentes en los barrios a partir de esa propiedad constitutiva del lenguaje, con el fin de poder leer y volver sobre el pasado de “guerra” para asignarle sentidos que permitan sanar las heridas y dejar el pasado atrás.

Siguiendo a Guber: “admitir la reflexividad del mundo social tiene varios efectos en la investigación social” (2004, p. 31). Esto exige comprender, por un lado, la dimensión política de los relatos producidos por los investigadores, donde se trasciende el lugar de la descripción para ubicarla como productora de las situaciones mismas que describe por el otro, que los “fundamentos epistemológicos de la ciencia social no son independientes ni contrarios a los fundamentos epistemológicos del sentido común” (Guber, 2004, p. 43), y por último, que los métodos de la investigación social son, básicamente, los mismos que se usan en la vida cotidiana. Por tanto, es tarea del investigador aprehender las formas en que los sujetos de estudio producen

<sup>10</sup> Esta hace referencia a las posibilidades, riesgos y retos que ofrece la palabra en contextos de guerra. El testimonio y el acto de testimoniar se constituyen en elementos claves que enmarcan relaciones de poder, miedo, peligro o confianza y solidaridad.

e interpretan su realidad para aprehender sus métodos de investigación (Cf. Guber, 2004, pp. 15-47).

Así entendida, la reflexividad trasciende el sentido exclusivo de “la conciencia del investigador sobre su condición sociocultural” (Guber, 2004, p. 48) y propone la interrelación entre el conocimiento científico del investigador, su condición sociocultural y el conocimiento y las condiciones de los sujetos de investigación. Tres reflexividades están constantemente en juego en el trabajo de campo: “la reflexividad del investigador en tanto que miembro de una sociedad o cultura; la reflexividad del investigador en tanto que investigador, con su perspectiva teórica, sus interlocutores académicos, sus habitus disciplinarios y su epistemocentrismo; y las reflexividades de la población en estudio” (Guber, 2004, p. 49). A partir de esta interrelación de reflexividades, autores como Rossana Guber reivindican el valor del trabajo de campo, pues en él

modelos teóricos, políticos, culturales y sociales se confrontan inmediatamente, —se advierta o no—, con los de los actores. La legitimidad de “estar ahí” no proviene de una autoridad del experto ante los ignorantes, como suele creerse, sino de que sólo “estando ahí” es posible realizar el tránsito de la reflexividad del investigador, miembro de otra sociedad, a la reflexividad de los pobladores. [...] En suma, la reflexividad inherente al trabajo de campo es el proceso de interacción, diferenciación y reciprocidad entre reflexividad del sujeto cognoscente, —sentido común, teoría, modelos explicativos—, y la de los actores o sujetos/objetos de investigación (Guber, 2004, p. 53).

### 3.5 “Ante el dolor de los demás”<sup>11</sup>

***Es que vea es que a nosotras nos gusta esas personas que vienen a vivir eso con nosotras y se pellizcan, no lo vivieron pero lo sienten [...], es que yo digo: no hay nada más bonito que llegue una persona a dictar un taller y trate de meterse en el mundo de nosotras que es tan difícil y ellas sientan lo que nosotras estamos sintiendo***

*(Mujer del barrio Villa Liliam, comunicación personal, 2007, agosto)*

<sup>11</sup> Título tomado del libro de Susan Sontag (2003).

En el trabajo de campo, el principal instrumento de investigación es el investigador mismo “con sus atributos socialmente considerados, —género, nacionalidad, raza, etc.” (Guber, 2004, p. 18). Al reconocer esta característica del trabajo de campo se quiere abordar varias de sus implicaciones en el trabajo con víctimas de la “guerra”. Una de ellas es el riesgo y la dificultad propia de hacer un trabajo de campo en contextos de no pos conflicto, donde se expone la seguridad del equipo de investigación. Esta dificultad fue sorteada gracias a que el ambiente era evaluado constantemente por las mismas personas con las que se realizó el trabajo, quienes nos advertían sobre la viabilidad o inviabilidad para hacer determinadas actividades. En este aspecto, también jugó un papel importante el acompañamiento y asesoría de la Secretaría de Gobierno Municipal y, sobre todo, nuestra pertenencia a una universidad pública reconocida y respetada en la ciudad.

Cabe señalar que en la medida que se profundizaba y avanzaba el trabajo de campo, se encontró un aspecto aún más complejo de manejar: enfrentar las propias emociones. La impotencia, el desconcierto y la desesperanza eran los sentimientos más comunes en la primera etapa de encuentro con estas poblaciones; después la tristeza y el dolor. Nos parece importante resaltar estas implicaciones de nuestro lugar de escuchas, pues, como lo plantea Patricia Tovar, “son pocos los trabajos que nos permiten un vistazo al impacto de las emociones que tenemos frente a nuestros sujetos de trabajo y cómo describimos esto en las etnografías” (Tovar, 2006, p. 59).

La etnografía, en estos contextos, sobrepasa el ejercicio descriptivo y demanda trascender objetivos como la recolección de información de primera mano, para proponer el establecimiento de las relaciones de solidaridad, de acompañamiento y de amistad con los sujetos de investigación. En muchas oportunidades, el trabajo de campo estuvo determinado por situaciones donde era imposible desarrollar un taller o era necesario cancelar la entrevista y las visitas. Con todo, en ese cuadro de imprevistos, marcados por la situación de los barrios, sus pobladores y la complejidad del tema de investigación, se debió volver a una vieja premisa de la etnografía: aprender del “estar ahí”, observar y describir.

Un aspecto que influyó en la cercanía emocional con las poblaciones fue nuestra condición de mujeres. Esta fue muy importante en el trabajo de campo, tanto en la llegada al barrio, pues logramos generar menos sospechas y celos, como en la facilidad para establecer relaciones de solidaridad, de comprensión y confianza con la población, que en su mayoría eran mujeres. Como lo expone Patricia Tovar, en su trabajo *Las viudas del conflicto armado*

en Colombia, “el intercambio implicó compartir nuestras vidas y el interés por conocernos un poco más profundamente. [...] Esto suponía tener una palabra de apoyo, un consejo, un acompañamiento o el ofrecimiento de una mano amiga” (2006, p. 71). Esa cercanía que, se tradujo en una fuerte carga emocional para nosotras mismas como investigadoras, debía objetivarse, es decir, debía ser mediada por la razón para asumirla y enfrentarla. Poner distancia sin volvernos ajenas y sin romper los lazos establecidos con las personas en los barrios, esto se convirtió incluso en una necesidad para nuestra propia estabilidad emocional.

Algunos de los fragmentos de los diarios y las reflexiones de campo ponen en evidencia lo que desataba cada visita a los barrios, cada encuentro con las víctimas y sus historias.

Es “difícil llegar a estos barrios” sentir de cerca las “luces y las sombras” de esta ciudad que esconde la mayoría de sus habitantes y que expone artificiosos destellos de luz en su visión empresarial, pujante y de “bella villa”. Es “difícil llegar a estos barrios” porque somos evidentemente extrañas, casi extranjeras a no más de media hora de nuestras casas (Auxiliar de investigación, notas de campo, 2007, abril).

Esta etapa de campo ha sido tan enriquecedora como difícil de vivir, no se trata de una neurosis del etnógrafo sin sentido sino de una reflexión ética que se requiere. Ir a estos barrios y sentir el conflicto aún latiendo te hace preguntar a cada instante por el sentido y el rumbo de lo que estamos haciendo, además de que llega a ser tensionante toda la situación, más aún cuando ha sido un trabajo de campo tan intenso, de visitas llenas de descargas emocionales muy fuertes y dolorosas. A lo que se suma la certeza de que estos sentimientos “despertados” no sólo se quedan en nosotras sino en todas aquellas personas con las que hablamos (Auxiliar de investigación, notas de campo, 2007, marzo).

No es sencillo salir de los barrios y retomar el curso de las otras cosas que hacen parte de mi vida de manera normal ya que, emocionalmente, uno sale golpeado, cargado de las realidades de las otras personas con las que trabajamos en los barrios, insertando sus vidas y sus realidades a lo que es Medellín (Asistente de investigación, notas de campo, 2007, julio).

Qué hacer ante el dolor de los demás, es una pregunta que debe seguirse planteando en los ejercicios etnográficos desarrollados en contextos de “guerra” o con sus víctimas. Escuchar, sentir y vivenciar el dolor del otro, o incluso sentir la imposibilidad de comprenderlo y dimensionarlo, hacen parte de los efectos que tiene el trabajo de campo en los investigadores. Si bien

aquí no hacemos una reflexión en extenso sobre este aspecto, si queremos llamar la atención sobre las formas como se hace la puesta en público del dolor de otros, sobre la forma como lo enfrentamos y las intencionalidades e implicaciones políticas que esa puesta en público trae.

## 4. Silencios

Resulta común asociar el silencio con el olvido. Sin embargo, en los barrios se pudieron constatar varias dimensiones del silencio: el silencio como estrategia de sobrevivencia, el silencio como recurso para conservar la intimidad del dolor y el silencio como expresión de dolores crónicos, sucesivos y sin recuperación. En este sentido, tiene valor la propuesta de Catela, quien comprende los silencios desde múltiples perspectivas como estratégicos y conscientes o auto impuestos por los mismos entrevistados (Cf. Catela, 2004, p. 2).

### 4.1 El silencio como estrategia ante los riesgos de testimoniar

[ 202 ] El silencio se ha convertido en una estrategia de supervivencia, una forma de socialización aprendida como parte de la cotidianidad que instaura la “guerra” y sus efectos. Esta dimensión del silencio tiene escenario, sobre todo, en los contextos públicos, y da cuenta de la fractura de los vínculos de confianza colectiva que han vivido los pobladores de estos barrios. En los tres barrios era recurrente encontrar esa dimensión del silencio. También se encontró otra dimensión del silencio: la censura en relación con “el pasado miliciano” de algunos de estos barrios, especialmente en el caso de La Sierra y el 8 de Marzo; ese silencio, ya no traumático sino estratégico, tiene que ver con la presencia actual de los desmovilizados de los grupos paramilitares y posee la característica particular de autocensura, en relación con “los oídos que escuchan”.<sup>12</sup>

El barrio 8 de Marzo vivió más de una década en la que los milicianos del Ejército de Liberación Nacional (ELN) hicieron una fuerte presencia. A tal punto que las mismas personas del barrio reconocen que la mayoría tenían algún familiar involucrado con este grupo. Posteriormente, estos se reinsertaron a la vida social y se articularon a las dinámicas cotidianas del barrio. Con la llegada de los grupos paramilitares y el consecuente desplazamiento de las

---

<sup>12</sup> Esta expresión hace referencia a la posibilidad de que los desmovilizados que se encuentran en el barrio y no hacen parte de la historia miliciana de este barrio, escuchen y tomen represalias con familiares, amigos o vecinos de antiguos milicianos.



milicias del ELN, entre los años 2001 y 2003, aquellas personas que vivieron la presencia miliciana, e incluso crecieron a su lado, hoy experimentan la necesidad de silenciar esa historia por temor a las reacciones que puedan tener los grupos de desmovilizados paramilitares presentes en el barrio. Cabe anotar que estos últimos no corresponden al grupo de actores protagonistas de la “guerra” en el lugar, sino a un grupo que se apoderó del barrio en una operación militar, por lo que son identificados como “la gente que llegó de afuera”, y ante quienes la historia miliciana vivida por el 8 de Marzo, debe ser censurada.

## 4.2 Los silencios y la expresión del dolor

***Y cuando yo le digo a usted que eso no fue una noche, quiero decirle que esa noche todavía no ha pasado [...] es algo que aún vivimos. Y para mí fue como asistir a mi propio sepelio. Entonces eso es algo que no hay palabras como para uno expresar***

*(Mujer del barrio Villa Liliam, banco de testimonios del programa de víctimas, 2006)*

[ 203 ]

Como lo plantea Enrique Ocaña: “si el grito es la manifestación del dolor agudo, el silencio suele ser la respuesta más frecuente al dolor crónico” (1997, p. 38). En el anterior testimonio, realizado por una mujer del barrio Villa Liliam, se ve claramente esa dimensión del dolor crónico y de los traumas de la “guerra”, de las heridas que no han sanado a pesar del tiempo, pues, como ella misma lo expresa, parece ser un tiempo detenido, un tiempo que “no ha pasado” y está cargado con el mismo dolor de la noche en la que experimentó los rigores de la “guerra”.

Jelin afirma que el silencio traumático no tiene efectos en el nivel subjetivo exclusivamente<sup>13</sup> y esto se evidencia en la manera como el sufrimiento del otro, trasciende la propia subjetividad, pues, al impedir el recurso al lenguaje, afecta la posibilidad de comprensión y escucha de una

<sup>13</sup> “El dolor y sus marcas corporales pueden impedir su transmisibilidad, al remitir al horror no elaborable subjetivamente. El sufrimiento traumático puede privar a la víctima del recurso del lenguaje, de su comunicación y esto puede impedir el testimonio. [...] pero también los “otros” pueden encontrar un límite en la posibilidad de comprensión de aquello que entra en el mundo corporal y subjetivo de quien lo padece” (Jelin, 2002, p. 96).

sociedad. La importancia de la superación del trauma tiene que ver también con la superación de los silencios colectivos, que tienen lugar cuando una sociedad no está preparada para escuchar los dramas de las víctimas. Esto pone en evidencia otra dimensión del trauma y la relación que tiene la posibilidad de su superación con el tema de la escucha y la interlocución.

Como lo expresa Castillejo (2007), los contextos de producción de los testimonios similares a aquellos de las comisiones de la verdad limitan el marco de lo que la sociedad debe escuchar sobre las víctimas, pues producen grandes omisiones sobre las causas, efectos e impactos de las violaciones sobre los sujetos y las sociedades. Esto es debido a que, en la mayoría de los casos, los testimonios se limitan a las violaciones sobre los cuerpos. Por tal razón, consideramos de suma importancia las reflexiones sobre los silencios, sus formas y dinámicas de producción, al igual que sobre otros aspectos del testimonio, como la contextualización y la ubicación de los acontecimientos en un marco temporal amplio, donde, además de los hechos de violencia que marcaron a las víctimas, se evidencien sus experiencias históricas de exclusión, como ha sido nuestra propuesta para el estudio de estos barrios de Medellín.

### 4.3 Un recurso para conservar la intimidad del dolor

[ 204 ]

***Los silencios también pueden reflejar una búsqueda de restablecer la dignidad humana y la ‘vergüenza’, volviendo a dibujar y a marcar espacios de intimidad, que no tienen porque exponerse a la mirada de los otros***

Elizabeth Jelin

Después de presentar la estrategia metodológica que se implementaría durante el trabajo de campo, una mujer se nos acerca y comenta “¿cómo creen que uno ha podido vivir treinta años aquí en La Sierra? Callado” (Mujer barrio La Sierra, comunicación personal, 2007, enero). Esta frase nos impactó profundamente, pues es un rechazo directo a la invitación de reconstruir las memorias por la vía del relato. Luego de tal sentencia la mujer continuó explicando su punto de vista, dijo que no nos extrañaríamos si no se verbalizaban muchas de las cosas vividas en su barrio durante el periodo de la “guerra” y menos en público o en espacios como el del taller; pues allí era de esperarse la presencia de “los infiltrados” “que están por todas partes escuchando lo que la gente dice” y termina su posición con esta frase “cómo

creen que me voy a poner a decir en público que ese hijueputa [sic] violó a mi hija" (Mujer barrio La Sierra, comunicación personal, 2007, enero).

En esa pequeña conversación, generada en nuestra segunda visita al barrio La Sierra, se puso en escena, si bien de manera ambigua, el tema del silencio y la palabra. Esta mujer no cerraba la posibilidad de testimoniar, incluso dijo, en medio de la conversación, que había escrito cosas sobre el barrio, pero que eso era distinto al hecho de contar lo sucedido en público.

En dicha conversación, esta mujer marca varios límites a la posibilidad de testimoniar —algunos de ellos evidenciados anteriormente, como la imposibilidad de narrar ante los vecinos, en el contexto del barrio y en espacios colectivos—, entre estos, existen dos sobre los cuales es importante llamar la atención aquí: el primero, sobre la diferencia entre la palabra escrita y hablada, y el otro en relación con la intimidad de su dolor. Ante el primero señala la mujer que ella puede tener más manejo sobre lo que escribe que sobre de lo que dice, pues, puede decidir a quién le muestra lo que escribe, pero, en el caso de las palabras habladas, surge el temor de no saber quien escuchará o a oídos de quién llegarán. Esta mujer no permitió incluso que se grabara su voz, ni siquiera ante la advertencia de que no se revelaría su identidad. Sobre ello señalaba que en medio de la "guerra", debido al uso de pasamontañas o telas para cubrirse los rostros y no ser identificados, la gente aprendió a reconocerse por los ojos y por la voz.

[ 205 ]

El relato de esta mujer siempre estuvo construido alrededor de la historia sobre la violación de su hija de ocho años; sin embargo, ante el acontecimiento como tal se conservó un completo silencio. Este silencio da cuenta de lo que Jelin señala como la estrategia para volver a marcar los espacios de intimidad e, igualmente, evidencia que la "guerra" afecta a las poblaciones en los barrios más allá de los acontecimientos específicos que marcaron sus vidas. Finalmente, esta mujer habló de su experiencia de vida marcada por la confrontación, con lo cual afirmó que, pese al silencio que guardaba sobre su experiencia traumática, la "guerra" estaba ahí presente en muchas otras formas y que su dolor debía ser puesto en público para evidenciar cómo la "guerra" había afectado su vida.

En este punto vale la pena hacer una reflexión sobre la palabra y su puesta en público. Si bien muchos autores señalan los beneficios de testimoniar, también, como lo plantea Jelin, "se torna necesaria una palabra de alerta sobre las 'bondades' del testimonio y el marco interpretativo utilizado para ubicar su sentido" (Jelin, 2002, p. 97).

Castillejo, por su parte, al analizar la figura de las comisiones de la verdad como mecanismos de reconstrucción histórica, explora “la manera como dicho proceso de reconfiguración histórica produce y refuerza una serie de silencios —sobre la experiencia y los hechos de la guerra— que emergen, paradójicamente ‘en el momento mismo de su articulación en el lenguaje’” (Castillejo, 2007, p. 78). Con esto hace un llamado a reflexionar sobre el lugar de la palabra en los contextos de emergencia del testimonio y a preguntar sobre las formas como se están produciendo silencios y omisiones de gran envergadura en esos contextos, que dejan los relatos de dolor y los testimonios sobre violaciones a los derechos humanos sin contextualización temporal, espacial y social, de ahí su propuesta de “escuchar con profundidad histórica”.

Existe una complejidad inherente al ejercicio de escuchar que plantea la dificultad de asir la densidad semántica e histórica de una frase. El problema no es darle una voz al otro, como reza el argumento neocolonialista, sino recalibrar la capacidad propia de escuchar con profundidad histórica. Adicionalmente, oír o escuchar está determinado por el contexto de enunciación que le impone unos límites a ese escuchar e incluso a ese decir. Cuando una comisión realiza estadísticas de violaciones de derechos humanos, guiada por el horizonte de una transición, la verdad y la reconciliación producen un abismo epistemológico, una incapacidad que imposibilita leer más allá de los límites impuestos por la definición (Castillejo, 2007, p. 85).

[ 206 ]

Como se ha visto, el ejercicio etnográfico en contextos de “guerra” demanda reflexiones metodológicas que van más allá de las herramientas y las formas como se hace el trabajo “con” los otros; lo cual propone debates y cuestionamientos teóricos sobre lo que implica reconstruir las memorias de la guerra, acercarse al dolor del otro, escuchar e interpretar las historias de las víctimas. En ocasiones, los investigadores nos acercamos al trabajo de campo con la pretensión de “darle voz al otro” como si las personas con quienes trabajamos carecieran de ella. No se trata simplemente de producir relatos y discursos sino de entender las implicaciones y condiciones de producción de los mismos. Lo que pone en evidencia este trabajo de campo, en el marco de la pregunta por el “quehacer” etnográfico, es la importancia de reconocer las formas, los contextos de producción de las voces de las víctimas y de qué manera, en aquello que prefiere callarse o aquello que es silenciado, hay razones que dan luces a las preguntas de investigación.

## Referencias bibliográficas

1. Bello, Martha Nubia (Ed.). (2006). *Investigación y desplazamiento forzado. Reflexiones éticas y metodológicas*. Bogotá: REDIF, Colciencias, Colombia.

2. Blair Trujillo, Elsa. (2008, enero-junio). Los testimonios o las narrativas de la(s) memoria(s). *Estudios Políticos*, 32, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 83-113.

3. Castillejo, Alejandro. (2007, enero-junio). La globalización del testimonio: Historia, silencio endémico y los usos de la palabra. *Revista Antípoda*, 4, Universidad de los Andes, Bogotá, 75-101.

4. Catela, Ludmila da Silva. (2000). De eso no se habla. Cuestiones metodológicas sobre los límites y el silencio de entrevistas a familiares de desaparecidos políticos. *Historia Antropología y Fuentes Orales*, HAFO, 24, Universidad de Barcelona, Barcelona, 69-75.

5. Catela, Ludmila da Silva. (2004). Conocer el silencio. Entrevistas y estrategias de conocimiento de situaciones límite. *Revista Oficios Terrestres*. Numero temático Comunicación y memoria, X (15/16), Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La plata, Buenos Aires, 42-54.

6. Clifford, James. (2001). *Dilemas de la Cultura. Antropología, literatura y arte en la perspectiva posmoderna*. Barcelona: Gedisa. [ 207 ]

7. Feld, Claudia. (2002). *Del Estrado a la pantalla: las imágenes del juicio a los ex comandantes en Argentina*. Madrid: Siglo XXI.

8. García Canclini, Néstor. (2001). Público-Privado: La ciudad desdibujada. *Revista Alteridades*, 11, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 5-10.

9. Guber, Rosana. (2004). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.

10. Hoyos, Mauricio. (2001). *La Piel de la Memoria. Barrio Antioquia: Pasado, presente y futuro*. Medellín: Corporación Región, Agencia española de cooperación internacional, Secretaría de Educación y Cultura de Medellín.

11. Jelin, Elizabeth. (2002). *Los trabajos de la memoria*, Madrid: Siglo XXI.

12. Lechner, Norbert. (2002). "Nuestros miedos" [en línea]. En: *Las sombras del mañana: la dimensión subjetiva de la política* (pp. 43-60). Santiago de Chile. Disponible en: <http://cholonautas.edu.pe/memoria/lechner.pdf> [Consultado, octubre, 2008].

13. Ocaña, Enrique. (1997). *Sobre el Dolor*. Valencia: Pre-Textos.

14. Riaño Alcalá, Pilar. (2006a). *Jóvenes, memoria y violencia en Medellín. Una antropología del recuerdo y el olvido*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

15. Riaño Alcalá, Pilar. (2006b). El Desplazamiento interno y los trabajos de la memoria. En: Martha Nubia Bello (Ed.). *Investigación y desplazamiento forzado: reflexiones éticas y metodológicas* (pp. 91-111). Bogotá: REDIF, Conciencias, Colombia.

16. Sontag, Susan. (2003). *Ante el dolor de los demás*. Buenos Aires: Alfaguara.

17. Theidon, Kimberly. (2006). "Hablar en el terror". Trabajo de campo en medio del conflicto armado. En: Martha Nubia Bello (Ed.). *Investigación y desplazamiento forzado. Reflexiones éticas y metodológicas* (pp. 56-72). Bogotá: REDIF, Conciencias, Colombia.

18. Tovar, Patricia. (2006). *Las viudas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: ICANH, Colciencias.

---

## Normas para la presentación de colaboraciones

**Estudios Políticos** acepta propuestas sobre teorías o pensamientos políticos, informes o avances de investigación y trabajos referidos a problemas políticos concretos que ostenten una excelente calidad en su rigor conceptual y metodológico. Dichas propuestas deben seguir las siguientes normas editoriales para su publicación.

**Resumen y palabras clave.** El artículo debe estar acompañado por un resumen analítico del mismo y las palabras clave. El resumen debe ser escrito en tercera persona y en tiempo presente, en donde se establezca la pregunta a la cual responde el escrito, la tesis defendida por el autor, la metodología de elaboración y sus conclusiones más relevantes. Igualmente, se pueden resaltar los aspectos más originales de la propuesta en contraste con estudios anteriores sobre el tema en cuestión. Este debe oscilar entre 120 y 180 palabras. En lo que a las palabras clave se refiere, deben oscilar de 4 a 6, éstas deben evidenciar los temas y conceptos principales sobre los que trata el artículo. Tanto las palabras clave como el resumen deben ser presentados en castellano y en inglés.

**Notas al pie.** Se emplean únicamente para hacer aclaraciones o aportar datos adicionales, las referencias bibliográficas se harán en el cuerpo del texto entre paréntesis, según las normas APA, donde conste el apellido del autor, el año de publicación y la página. Si se trata de citación indirecta debe quedar así: (Cf. Hofstede, 1994). Si la citación es directa se debe agregar el número de página: (Hofstede, 1994, p. 10). Las únicas referencias bibliográficas en nota al pie serán los documentos legales.

**Origen del artículo.** Esta información debe ir inmediatamente después del título en un llamado en nota al pie en forma de asterisco (\*), allí debe especificarse si el escrito es producto de una investigación, tesis de grado, ensayo o ponencia. Si es un producto investigativo debe establecerse el nombre del proyecto, la institución que lo apoya y el código de registro (si lo tiene), si es producto de un trabajo de tesis debe constar el título académico al que se optó y el título o tema general de la misma y si es producto de una ponencia debe consignarse el nombre del evento, la institución que lo financió, la fecha de realización, la ciudad y el país en que tuvo lugar.

**Información sobre los autores.** Esta información debe realizarse inmediatamente después de los nombres completos de los autores que se hallarán en el cuerpo del artículo y posterior al título. Allí debe constar la formación académica de los autores: último título obtenido, universidad que lo otorgó, ciudad, país y año. Así mismo debe establecerse su filiación institucional: Entidad en la que trabajan, ciudad, país, cargo que desempeñan y grupo o centro de investigación a la que pertenecen.

El autor debe enviar una pequeña hoja de vida donde anexe la siguiente información: Nombre completo y apellidos, nacionalidad, fecha de nacimiento, número y tipo de documento de identidad, libros y artículos publicados, áreas de especialización, correo electrónico y dirección postal.

## Normas para la presentación de colaboraciones

---

**Referencias bibliográficas.** La citación de las referencias bibliográficas deberá realizarse al final del artículo en una sección aparte bajo el título Referencias bibliográficas, la lista debe aparecer conforme al orden alfabético del apellido de los autores y con el siguiente formato:

### **Libros**

Apellido, Nombre. (Año). Título. Ciudad: Editorial.

Ejm: Panebianco, Angelo. (1990). Modelos de partidos. Madrid: Alianza.

### **Documentos legales**

Título de la ley (número/año de fecha de emisión), Decreto o artículo. Nombre del Boletín Oficial, Institución competente, página.

### **Ley aprobada**

Ley número/año de fecha de emisión, Institución competente.

Ejm: Colombia. Ley 31/1995 de 8 de noviembre, Ministerio de Prevención de Riesgos Laborales.

### **Abreviaturas**

art., (artículo)

Ed. (editor)

Coord. (coordinador)

párr. (párrafo)

num. (numeral)

**Nota:** algunos documentos legales necesitan o pueden llevar el nombre de la entidad territorial antes del título de la ley o el decreto.

Ejm: Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-400/1992, p. 9.

### **Documentos históricos**

Nombre completo del archivo (sigla). Sección, Fondo, Serie, tomo, año, documento, folios.

Ejm: Archivo Histórico de Antioquia (AHA). Fondo Colonia, Serie Visitas, tomo 76, año 1784, documento 2103, folio 56 r.

### **Antología o compilación de artículos**

Apellido, nombre. (año). Título artículo. En: nombre editor o compilador (Eds./Comps), Título del libro (pp. rango de páginas citado) Ciudad: editorial.

Ejm: Sánchez Gómez, Gonzalo. (2004). Guerra prolongada y negociaciones inciertas en Colombia. En: Gonzalo Sánchez Gómez y Eric Lair (Eds.). Violencias y estrategias colectivas en la región Andina (pp. 17-72). Bogotá: Norma.

### **Artículos de Revistas**

Apellido, Nombre. (año). Título del artículo. Nombre de la Revista, *volumen* (número), rango de páginas citado.

Ejm: Von Alemann, Ulrich. (1997). Problemas de la democracia. Foro Internacional, XXX-VII (1), 32-47.

Franco, Vilma. (2006, septiembre-diciembre). Justicia retributiva y responsabilidad política: una respuesta al dilema transicional. Revista Debates, 45, Universidad de Antioquia, 10-24.

### **Ponencias**

Apellido, Nombre. (año, día, mes). Título de ponencia. Institución que realiza el evento, ciudad.

Ejm: Goddard, Terry. (2001, 17 de octubre). Phoenix today. Ponencia presentada en el MCCCCD Honors Forum Lectura Series, Phoenix College, Phoenix AZ.



---

## Normas para la presentación de colaboraciones

### Memorias

Apellido, nombre. (año). Título de la ponencia. En: nombre del editor o compilador (Eds./ Comps.), Título del evento (pp. rango de páginas citado). Ciudad: editorial.

Ejm: Naranjo, Gloria. (2004) El desplazamiento forzado en Antioquia. En: Maria Teresa Uribe de Hincapié (Comp.), Soberanías en vilo y ciudadanías mestizas. Memorias del primer seminario Nación, Ciudadano y Soberano (pp. 102-147). Medellín: La Carreta Editores.

### Internet

Autor/responsable. (fecha de publicación). Título [en línea]. Disponible en: especifique la vía [fecha de consulta día, mes, año].

Ejm: Teitel, Ruti G. (2007). Genealogía de la Justicia Transaccional [en línea]. Disponible en: [http://www.publicacionescdh.uchile.cl/libros/18ensayos/teite\\_Geneologia.pdh](http://www.publicacionescdh.uchile.cl/libros/18ensayos/teite_Geneologia.pdh) [Consultado 17 de septiembre, 2007].

### Periódicos

Apellido, Nombre. (año, mes, día) Título del artículo. Título del periódico, pp. rango de páginas citado.

Ejm: Franco, Leonel y Santamaría Germán. (1981, septiembre 21). Convención aprueba Plataforma básica. El Tiempo, pp. 1A- 8A.

**Proceso de evaluación.** La revista dará noticia a los autores del recibo de los artículos y de su aceptación para la publicación, pero en ningún caso se devolverán originales.

Con fundamento en una evaluación previa, la cual es anónima, el Comité Editorial de la Revista emite la decisión final sobre la publicación de los artículos y se reserva el derecho de sugerir las modificaciones formales que demanden las dimensiones de la revista o su línea editorial. El autor debe comprometerse a revisar los cambios en un plazo máximo de una semana, durante esta etapa no se admite ninguna alteración del contenido del texto.

**Propiedad intelectual.** Los documentos deberán ser inéditos y no podrán ser sometidos a consideración simultánea de otras publicaciones. Los textos enviados tampoco pueden estar publicados en un sitio web y de ser así el autor, una vez aprobada su publicación en **Estudios Políticos**, debe comprometerse a retirar el artículo del sitio web donde sólo quedará el título, el resumen, las palabras clave y el hipervínculo de la revista. Para el caso de las traducciones la revista le exigirá una carta al traductor donde conste que el autor original y la editorial, donde ha sido publicada previamente, le han cedido los derechos de publicación del artículo y cuya consecución es exclusiva responsabilidad del traductor.

**Extensión.** Todos los textos deberán ser presentados en Times New Roman, tamaño 12, con un espacio interlineal doble y una extensión que no exceda las 30 cuartillas. Envíen su aporte al correo electrónico [revistaepoliticos@udea.edu.co](mailto:revistaepoliticos@udea.edu.co)

**Nota importante sobre la presentación de tablas, mapas y figuras.** Debe evitarse que la información de las tablas, los mapas y las figuras estén a modo de imágenes. Éstas deben presentarse en formato Word. Las imágenes deben tener una excelente calidad, de lo contrario pueden ser descartadas en el proceso de diagramación.



# análisis político

número 66  
Mayo-Agosto de 2009

---

## DEMOCRACIA

SEXUAL VIOLENCE DURING WAR: TOWARD AN UNDERSTANDING  
OF VARIATION  
Elisabeth Jean Wood

LAS MUJERES HAN GOBERNADO EN BOGOTÁ: CIUDAD,  
AGENDAS Y ASUNTOS DE GÉNERO  
Lya Yaneth Fuentes Vásquez y Nayibe Peña Frade

LA POLÍTICA DE CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD  
DEMOCRÁTICA: BALANCE 2006-2008  
Adolfo León Atehortúa Cruz

LA CIUDAD EN LA ERA POSTINDUSTRIAL: DINÁMICAS DE  
EXCLUSIÓN SOCIAL EN CONTEXTOS URBANOS DEL MUNDO  
CONTEMPORÁNEO  
Carlos Andrés Charry Joya

## INTERNACIONAL

EL APOYO DE LA UNION EUROPEA A LOS PROGRAMAS DE  
DESARROLLO ALTERNATIVO EN COLOMBIA  
Giovanni Molano Cruz

UNA NUEVA ESTRATEGIA DE POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA  
LATINA COMO ALTERNATIVA AL NEOLIBERALISMO: EL CASO DE  
LAS MISIONES BOLIVARIANAS EN VENEZUELA  
Andrés Otálvaro H

## JOVENES INVESTIGADORES

PARTIDOS POLÍTICOS Y PROCESOS DE SELECCIÓN INTERNA DE  
CANDIDATOS EN COLOMBIA  
Fabián Alejandro Acuña Villarraga



---

## Distribución y suscripciones:

Editorial Siglo del Hombre / Unibiblos □ Universidad Nacional de Colombia  
3377700 3165246  
Bogotá, Colombia

---

Revista análisis político  
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), de la Universidad Nacional de Colombia  
[www.unal.edu.co/iepri](http://www.unal.edu.co/iepri)  
[revap\\_bog@unal.edu.co](mailto:revap_bog@unal.edu.co)



# HISTORIA CRÍTICA

## 37

**Enero - Abril 2009**  
Revista del Departamento de  
Historia de la Facultad  
de Ciencias Sociales de  
la Universidad de los Andes

## Tabla de contenido

### Carta a los lectores

*En memoria de Margarita González*

*Clasificar, evaluar*

*Debates de la historia cultural, conversación con el profesor Peter Burke*

Artículos Tema Abierto

**Guillermo Brenes Tencio**, Colegio Nocturno de Cartago, Cartago, Costa Rica  
*Y se hizo la imagen del héroe nacional costarricense... Iconografía emblemática de Juan Santamaría*

**Pamela Murray**, Universidad de Alabama, Birmingham, Estados Unidos  
*Mujeres, género y política en la joven República colombiana: una mirada desde la correspondencia personal del General Tomás Cipriano de Mosquera, 1859-1862*

**Muriel Laurent**, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia  
*Dinamismo ilegal y desafío oficial: el contrabando en Tumaco y el Pacífico Sur en las décadas de 1860 y 1870*

**Gisela Sedellán**, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, Argentina  
*Los delitos sexuales: la ley y la práctica judicial en la Provincia de Buenos Aires durante el período de codificación del derecho penal argentino (1877-1892)*

**Franco Savarino**, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México D.F., México  
*Juego de ilusiones: Brasil, México y los "fascismos" latinoamericanos frente al fascismo italiano*

**Adolfo León Atehortua Cruz**, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, Colombia  
*El Cuartelazo de Pasto*

**Alejandro Camargo**, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia  
*Una tierra bondadosa: progreso y recursos naturales en la región del río San Jorge, siglo XX*

Espacio estudiantil

**Richard Kalil Nieto**, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia  
*Los caminos del "alma rusa": notas desde su historia filosófica, 1700-1861*

### Reseñas

**María Cristina Pérez Pérez**, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia  
*Chicangana Bayona, Yobenj Aucardo, comp. Historia, cultura y sociedad colonial siglo XVI-XVIII. Temas, problemas y perspectiva. Medellín: La Carreta Histórica, 2008.*

**Juan Carlos Villamizar**, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia  
*Mejía, Sergio. La revolución en letras. La historia de la revolución de Colombia de José Manuel Restrepo (1781-1863). Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Historia, CESO - Universidad EAFIT, 2007.*

**Luis Javier Ortiz Mesa**, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia  
*Laurent, Muriel. Contrabando en Colombia en el siglo XIX. Prácticas y discursos de resistencia y reproducción. Bogotá: Uniandes - CESO - Departamento de Historia, 2008.*

### Notilibros

### Convocatoria

**Acerca de la revista**

**Normas para los autores**

### Informes

Conmutador:

**339 4949 ext. 2525 - 4849**

Teléfono directo y fax:

**332 4506**

Calle 18A #0-33E

Bogotá, Colombia

**hcritica@uniandes.edu.co**



### Tarifas en Colombia

Ejemplar

**\$15.000**

Librería Uniandes y librerías nacionales

Suscripción anual (3 números)

**\$ 36.000**

Suscripción dos años (6 números)

**\$ 70.000**

[http://www.lalibreriadelaui.com/catalog/index.php/manufacturers\\_id/95](http://www.lalibreriadelaui.com/catalog/index.php/manufacturers_id/95)

(para suscripción nacional e internacional)

# Estudios de Filosofía

ISSN 0121-3628

Agosto de 2008

n<sup>o</sup> 38

## Contenido

### Artículos de investigación

**La cuestión del sujeto en la fenomenología existencial de Jean Paul Sartre**

Eduardo Álvarez González

**El principio de la estética y su relación con el ser humano. Acerca de la dimensión antropológica de la Estética de Alexander Baumgarten**

Julio del Valle Ballón

**Isaac Newton: ciencia y religión en la unidad de su pensamiento**

John Henry

**La ética del discurso y el concepto kantiano de deberes hacia uno mismo**

José Luís López de Lizaga

**Influencia rousseauiana en el sistema kantiano de la razón práctica**

Oswaldo Plata Pineda

**Filosofía como praxis y diálogo. Una introducción a la hermenéutica desde Platón**

Luís Eduardo Gama Barbosa

### Artículos de reflexión

**“Querer es el ser originario”. La genealogía de la razón en Schelling.**

Carlos A. Ramírez

**La transestética de Baudrillard: simulacro y arte en la época de la simulación total**

Irina Vaskes Sanches

**Voluntariedad, decisión y responsabilidad**

Christof Rapp

### Reseñas

**Francisco Cortés y Miguel Giusti (eds.)** *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad.* Siglo del Hombre, Universidad de Antioquia - Universidad Católica del Perú, 2007. Leonardo García Jaramillo

**George Steiner.** *Los logócratas.* México, F.C.E, Ediciones Siruela, 2007. Jorge Brower Beltramin

**Instituto  
Filosofía**

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

# Revista32 de Estudios Sociales

Bogotá - Colombia

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes / Fundación Social

abril 2009

ISSN 0123-885X

## Presentación

Manuel Rodríguez Becerra

Claudia Martínez Zuleta

## Dossier – Medio Ambiente

¿Hacer más verde al Estado colombiano?

- Manuel Rodríguez Becerra – Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador

- Eduardo Gudynas – Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), Montevideo, Uruguay.

¿El fin de la frontera? Reflexiones desde el caso colombiano para una nueva construcción social de la naturaleza protegida

- Germán I. Andrade – Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo

- Carlos Andrés Durán – investigador independiente, Bogotá, Colombia.

Sistemas complejos de gobierno local. Reflexiones sobre la titulación colectiva en el Pacífico vallecaucano

- María Alejandra Vélez – Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

Homobiósfera en el Afropacífico

- Jaime Arocha Rodríguez – Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

El manejo forestal en el contexto de la adaptación al cambio climático

- Manuel R. Guariguata – Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR), Bogor, Indonesia.

Café, bosques y certificación agrícola en Aratoca, Santander

- Andrés Guhl – Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

La selva sanadora: plantas medicinales y tóxicas del noroeste del Amazonas

- Richard Evans Shultes, Robert F. Raffaaf (1990). Portland: Dioscorides Press).

## Otras Voces

A parar el match: política, deporte y arte

- Carla Macchiavello – SUNY Stony Brook, Estados Unidos.

La broca del café en Líbano. Impacto socioproduktivo y cultural en los años 90

- Renzo Ramírez Bacca – Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.

Las estrategias relacionales de los profesionales en Cali, Colombia:

formas de regulación y mecanismos de protección

- José Fernando Sánchez Salcedo – Universidad del Cauca, Colombia.

La segregación en acción. La exclusión de los niños aborígenes

de la escuela de Nambucca Heads (NSW, 1915)

- Bastien Bosa – Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

## Debate

Lograr la sostenibilidad: un debate entre Bogotá y la región

- Eduardo Behrentz – Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia; Julio Carrizosa –

Universidad de Ciencias Aplicadas

y Ambientales, Bogotá, Colombia; Jorge Acevedo –

Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

## Documento

Jacquin al descubierto: transcripción de la *Biographia*

- Santiago Madiñán – Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

Educación, economía ambiental y espiritualidad

- Alfredo Sfeir-Younis – Instituto Zambuling para la Transformación Humana (ZIHT),

Washington, Estados Unidos/Lisboa, Portugal.



## SUSCRIPCIONES

Hipertexto Ltda.

Cra. 50 No. 21 - 41 Oficina 206, Bogotá D.C., Colombia

PBX. (57-1) 4 81 05 05 • Fax. (57-1) 4 28 71 70

[http://www.lalibriadelau.com/catalog/index.php?suscripcion\\_id=21](http://www.lalibriadelau.com/catalog/index.php?suscripcion_id=21)

<b>DATOS</b>	Nombre	Cédula
	Dirección	
	Tel	E-mail
	Ciudad	País

<b>VALOR</b>	<b>Por un año</b> (números 34, 35)	Col. \$ 28.000	US \$ 55.00
	<b>Por dos años</b> (números 32, 33, 34, 35)	Col. \$ 56.000	US \$ 75.00
	<b>Números anteriores</b> (5, 6, 9-12, 14-21, 23-30)	Col. \$ 195.000	US \$ 130.00

\*Nota: el número total de revistas estará sujeto a su disponibilidad en bodega, al momento de hacer la suscripción.

<b>IMPORTANTE</b>	Las suscripciones pagadas con cheques de otras plazas deben adicionar \$2.000 para la transferencia bancaria
	Todo pago se hace a nombre de Universidad de Antioquia, Centro de costo 8811. Para su comodidad, puede consignar el valor de la suscripción en la cuenta nacional N° 180-01077-9 del Banco Popular, en cualquier oficina del país; en la cuenta Bancolombia N° 10537229522. Si usted paga por este sistema, le sugerimos tomar una fotocopia del recibo y enviarnos el original adjunto en la suscripción
	El valor de la suscripción está sujeto a modificaciones

<b>DATOS TRANSACCIÓN</b>	<b>Suscripción válida por los números</b> _____		
	Fecha _____		
	Firma _____		
	Cheque o Giro N°	Banco	Ciudad
	Giro postal o bancario N°	Efectivo	

Correspondencia, canje y suscripciones: Revista **estudios políticos**, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Apartado Aéreo 1226. Medellín, Colombia. Teléfono: 219 56 90.  
Fax: 219 59 60. revistaepoliticos@udea.edu.co; <http://iep/revista/index.html>